



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 24
TOMO I

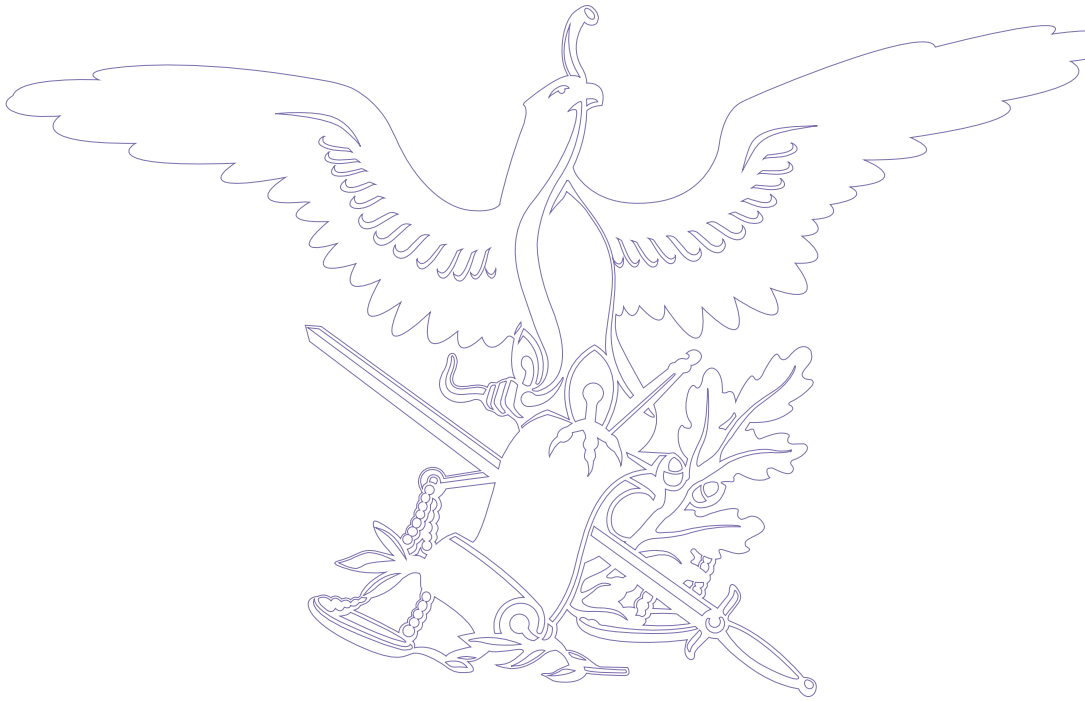
Abril de 2023

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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 24
TOMO I

Abril de 2023

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

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf

CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	VII
Contenido.....	XV
Advertencia.....	XIX
Épocas.....	XXIX
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos Regionales (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo III).....	XV

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 4

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

5

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

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

747

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 863

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1261

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 1547

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 1561

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1653

■ Sección Segunda	Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 2	Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.....	1783
■ CUARTA PARTE	Plenos Regionales	
■ Sección Primera	Jurisprudencia	
■ Subsección 1	Por reiteración en conflictos competenciales.....	1815
■ Subsección 2	Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	1833
■ Sección Segunda	Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 1	Tesis aisladas y, en su caso, sentencias	2337
■ QUINTA PARTE	Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	Jurisprudencia	
■ Subsección 1	Por reiteración.....	2345
■ Sección Segunda	Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	2513

■ **SEXTA PARTE**

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ **Sección Primera**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Subsección 1**

Pleno..... 2685

■ **Subsección 3**

Ministra Presidenta 2695

■ **Sección Segunda**

Consejo de la Judicatura Federal 2709

■ **NOVENA PARTE**

Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 2721

Índice de Sentencias 2747

Índice de Votos 2761

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales..... 2807

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2853

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal 2855

Índice en Materia Constitucional..... 2857

Índice en Materia Penal 2863

Índice en Materia Administrativa..... 2873

Índice en Materia Civil.....	2877
Índice en Materia Laboral	2883
Índice en Materia Común.....	2889
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	2901
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	2905
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	2915
Índice de Ordenamientos	2939

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, de las Magistradas y los Magistrados de los Plenos Regionales y de las Magistradas y 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.	Las 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 criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Las 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.	Las sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las 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.	Las 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.	Las 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 criterios (antes 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.	Las 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.	Las 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 criterios (antes 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.	Las 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 criterios (antes 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.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las 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.	Las 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.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las 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 las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministra Presidenta.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por la Ministra Presidenta 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.			Las sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o por 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 sentencias 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 (constitucional, penal, administrativa, civil, laboral y común); 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 los números de identificación de las tesis se ofrecen los siguientes cuadros:

**TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
<p align="center">TESIS DE JURISPRUDENCIA</p>	<p>La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.</p>	<p>Pleno: P./J. 1/2023 (11a.)</p>
	<p>El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.</p>	<p>Primera Sala: 1a./J. 1/2023 (11a.)</p>
	<p>La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.</p>	<p>Segunda Sala: 2a./J. 1/2023 (11a.)</p>
	<p>La mención de que pertenece a la Undécima Época.</p>	<p>2a./J. 1/2023 (11a.)</p>
<p align="center">TESIS AISLADAS</p>	<p>La letra de la instancia.</p>	<p>Pleno: P. I/2023 (11a.)</p>
	<p>El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.</p>	<p>Primera Sala: 1a. I/2023 (11a.)</p>
	<p>El año de aprobación.</p>	<p>Segunda Sala: 2a. I/2023 (11a.)</p>
	<p>La mención de que pertenece a la Undécima Época.</p>	<p>2a. I/2023 (11a.)</p>

TESIS DE LOS PLENOS REGIONALES

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>Las letras PR (Pleno Regional).</p> <p>La letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>Las siglas de la Región CN o CS.</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 laboral, número uno, del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur:</p> <p>PR.L.CS. J/1 L (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>Las letras PR, que significan Pleno Regional.</p> <p>La sigla que exprese la materia del Pleno Regional especializado.</p> <p>Las siglas de la Región CN o CS.</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 dos en materia común del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Norte.</p> <p>PR.L.CN.2 K (11a.)</p>

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	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>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>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 que exprese la materia respectiva.</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>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>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 de Ignacio de la Llave].

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.



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 la jurisprudencia publicada en las Épocas Primera a Cuarta (antes de mil novecientos diecisiete), hoy es inaplicable, no tiene vigencia, y por ello se agrupa 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 emitidas por los Tribunales Federales de enero de mil ochocientos setenta y uno a diciembre 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. Inicia 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 hasta el treinta de abril de dos mil veintiuno, 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 justifican 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 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. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE AL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE.

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. LA PERSONA QUE PRESIDIA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN 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).

IV. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCES.

V. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. TIENE EFECTOS DE IRRADIACIÓN QUE SE PROYECTAN PARA LA PROTECCIÓN A LA PERSONA DE CUALQUIER TIPO DE MEDIDA DESFAVORABLE POR ESTAR SUJETA A UN PROCESO PENAL, EVITANDO QUE SE HAGA UNA EQUIPARACIÓN ENTRE IMPUTADO Y CULPABLE EN ÁMBITOS EXTRAPROCESALES.



VI. NOTARIADO. CORRESPONDE AL ESTADO, A TRAVÉS DEL EJECUTIVO LOCAL, OTORGAR LA PATENTE RESPECTIVA, VIGILAR SU ACTUACIÓN Y, EN SU CASO, SUSPENDERLA O REVOCARLA.

VII. NOTARIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LAS NORMAS QUE PREVEN LOS REQUISITOS CONSISTENTES EN "NO HABER SIDO CONDENADO NI ESTAR BAJO PROCESO PENAL POR DELITO DOLOSO", "NI HABER SIDO SENTENCIADO EN MATERIA CIVIL EN JUICIO DE CARÁCTER PATRIMONIAL", PARA SER ASPIRANTE AL EJERCICIO DEL NOTARIADO, Y EL DIVERSO "HABERSE DICTADO AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO EN SU CONTRA POR DELITO DOLOSO Y MIENTRAS NO SE PRONUNCIE SENTENCIA DEFINITIVA", COMO CAUSA DE SUSPENSIÓN DE UN NOTARIO EN SUS FUNCIONES, VULNERAN EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA TUTELADO POR EL ARTÍCULO 20, APARTADO B, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 28, FRACCIÓN X, Y, 154, FRACCIÓN I, AMBOS DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

VIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

IX. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.

X. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. NO SÓLO TIENE UNA FACETA O DIMENSIÓN FORMAL O DE DERECHO, SINO TAMBIÉN UNA DE CARÁCTER SUSTANTIVO O DE HECHO, LA CUAL TIENE COMO OBJETIVO REMOVER Y/O DISMINUIR LOS OBSTÁCULOS SOCIALES, POLÍTICOS, CULTURALES, ECONÓMICOS O DE CUALQUIER OTRA ÍNDOLE QUE IMPIDEN A CIERTAS PERSONAS O GRUPOS SOCIALES GOZAR O EJERCER DE MANERA REAL Y EFECTIVA SUS DERECHOS HUMANOS EN CONDICIONES DE PARIDAD CON OTRO CONJUNTO DE PERSONAS O GRUPO SOCIAL.

XI. NOTARIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO REQUISITOS "NO HABER SIDO CONDENADO POR DE-



LITO DOLOSO", "NI HABER SIDO SENTENCIADO EN MATERIA CIVIL EN JUICIO DE CARÁCTER PATRIMONIAL", PARA ACCEDER A DICHO CARGO, VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, TODA VEZ QUE EL LEGISLADOR LOCAL HIZO UNA DISTINCIÓN QUE, EN ESTRICTO SENTIDO, NO ESTÁ ESTRECHAMENTE VINCULADA CON LA CONFIGURACIÓN DE UN PERFIL INHERENTE AL TIPO DE TRABAJO A DESEMPEÑAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN X, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE DICEN "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", "NI HABER SIDO SENTENCIADO EN MATERIA CIVIL EN JUICIO DE CARÁCTER PATRIMONIAL", DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO.

XII. NOTARIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO REQUISITO PARA SER ASPIRANTES AL EJERCICIO DEL NOTARIADO "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", Y "NI HABER SIDO SENTENCIADO EN MATERIA CIVIL EN JUICIO DE CARÁCTER PATRIMONIAL", RESULTA GENERAL E IMPRECISA, TODA VEZ QUE NO DISTINGUE CUÁLES DELITOS PODRÍAN INCIDIR EN DICHO EJERCICIO Y, POR OTRA PARTE, IMPIDE A LAS PERSONAS QUE FUERON PARTE EN UN JUICIO CIVIL DE CARÁCTER PATRIMONIAL, INCLUSO CON SENTENCIA FAVORABLE, SER ASPIRANTES A TAL EJERCICIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN X, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", "NI HABER SIDO SENTENCIADO EN MATERIA CIVIL EN JUICIO DE CARÁCTER PATRIMONIAL", DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO.

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 28, FRACCIÓN X, Y 154, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (INVALI-



DEZ DE LOS ARTÍCULOS 28, FRACCIÓN X, Y 154, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 15 DE OCTUBRE DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

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

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por oficio presentado el uno de agosto 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 solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

1. Congreso del Estado de Quintana Roo.
2. Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.

Normas generales cuya invalidez se reclaman:

Los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial de la referida entidad, el dos de julio de dos mil diecinueve.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados.** La promovente señala como violados los artículos 1o., 5o., 18 y



20, B), fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 14.2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente en su único concepto de invalidez, argumenta en síntesis lo siguiente:

Los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, son inconstitucionales **porque vulneran los derechos de igualdad y no discriminación**, a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, así como **el principio de presunción de inocencia**, al excluir de manera injustificada para aspirar al ejercicio del notariado a aquellas personas que fueron condenadas o sujetas a un procedimiento penal por delito doloso, y al establecer como causa de suspensión del ejercicio de sus funciones, haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso.

Que el artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, resulta discriminatorio al prever para aspirar al ejercicio del notariado, los siguientes requisitos:

1. No haber sido condenado por delito doloso para aspirar al ejercicio del notariado.
2. No estar bajo proceso penal por delito doloso.
3. No haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial.

Asimismo, que el artículo 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, es inconstitucional al establecer como causa de suspensión de un notario en ejercicio de sus funciones:

1. Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva;



Para demostrar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados el concepto de invalidez se divide en cuatro rubros:

A. Importancia del derecho a la igualdad y no discriminación, para aspirar al ejercicio del notariado.

Parte de la premisa de que el artículo 1o. de la Constitución Federal, contempla el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse a hacer distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral, lo que se traduce en el ámbito legislativo, en la prohibición de que los Congresos emitan normas discriminatorias.

Que el Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente, en el sistema jurídico mexicano, el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución, no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Cita los criterios 1a. CXXXVIII/2005, de rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."; y 1a./J. 55/2006, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."; asimismo, ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza algunos de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, 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.**

Así señala, que los requisitos exigidos en las normas impugnadas deben ser entendidos como una disposición que contiene categorías sospechosas prohibidas por la Constitución Federal, ya que atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombrado para cualquier empleo, como lo es aspirar al ejercicio del notariado público, así como una causa de suspensión del ejercicio de sus funciones.

En el caso concreto, estima que las normas impugnadas son discriminatorias con base en categorías sospechosas, consistentes en la condición social y jurídica de las personas que se encuentran bajo proceso penal por delito doloso; han sido partes y, por tanto, han recibido sentencia en materia civil en juicio de



carácter patrimonial; o fue dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso; pues las personas que se encuentren en las situaciones señaladas, serán excluidas de la posibilidad de aspirar al ejercicio del notariado, o en su caso, serán suspendidos del ejercicio de sus funciones, a los notarios del Estado de Quintana Roo.

Aduce que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, sostuvo que cuando una norma hace una distinción, basada en una categoría sospechosa –factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa: a) cumplir con la finalidad constitucional imperiosa; b) la medida debe estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa; y, c) la medida debe ser lo menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.¹

Señala al respecto, que las medidas legislativas impugnadas, suponiendo sin conceder que puedan perseguir un fin válido, consistente en que las personas que quieran aspirar al ejercicio de las funciones del notariado o que ya se encuentren ejerciéndolas gocen de buena reputación, lo cierto es que, considera que **dichas normas no persiguen una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional**, de ahí que no se apruebe la primera estadía del escrutinio estricto de proporcionalidad.

B. Transgresión al principio de presunción de inocencia.

Señala que la porción normativa "ni estar bajo proceso penal por delito doloso" de la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, exige para aspirar al ejercicio del notariado, no estar sujeto o vinculado a proceso penal por delito doloso; y la fracción I del artículo 154 de la citada ley, establece como causa de suspensión de un notario en ejercicio de sus funciones, haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva.

Dichas medidas legislativas atentan contra el principio de presunción de inocencia; ya que la Constitución Federal reconoce el principio de presunción

¹ P./J. 10/2016 (10a.), de rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."



de inocencia en su artículo 20, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es Parte (Convención Americana sobre Derechos Humanos, numeral 8.2 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2).

Al respecto el Máximo Tribunal ha sostenido que el principio universal de presunción de inocencia consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no se determine legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva, por lo que en este orden de ideas, dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, esto es, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia, pero no de privación.²

En esta tesitura señala que el principio de presunción de inocencia debe ser observado por todas las autoridades del Estado Mexicano, dentro de las cuales se incluye el Congreso de Quintana Roo, el cual, a juicio de la promoverte dejó de lado al aprobar las modificaciones constitucionales para establecer los requisitos exigidos para aspirar al ejercicio del notariado para esa entidad, así como al prever como un causa de suspensión para el ejercicio de las funciones de un notario, toda vez que los efectos de estar sujeto a un proceso penal para obstaculizar el derecho de acceso al ejercicio de ese empleo, conlleva otorgarle la calificación de autor o partícipe en un ilícito a una persona cuya culpabilidad no ha sido acreditada conforme a la ley.

Precisa que en el caso, se trata de personas que no han sido declaradas responsables penalmente por un Juez, por tanto, su falta de probidad o su buena reputación no ha sido comprobada. En este sentido las normas impugnadas generan un espectro de discriminación, que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición, y que, por tanto, no podrán acceder a los empleos aludidos.

Que si bien el legislador local cuenta con plena libertad configurativa para establecer los requisitos para aspirar al ejercicio de la función del notariado, así

² Cita en apoyo, el criterio P. XXXV/2002, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."; **así como la acción de inconstitucionalidad 23/2009.**



como para establecer las causas por las cuales se podrá suspender a los notarios del ejercicio de sus funciones, dicha facultad se encuentran limitada por el principio de igualdad y no discriminación, mismo que aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado.³

Así concluye que la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, que establece como requisito para aspirar a la función notarial, no "estar bajo proceso penal por delito doloso", no obedece a una razón objetiva y se erige como una medida discriminatoria que atenta contra la presunción de inocencia de una persona que aún no ha sido declarada como responsable penalmente de forma definitiva por el Juez competente.

En relación con la fracción I del artículo 154 de la citada ley impugnada, indica que al disponer que es causa de suspensión de un notario en el ejercicio de sus funciones haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva; dicha norma prejuzga sobre la responsabilidad penal de la persona que se encuentra vinculada a proceso y trae como consecuencia la suspensión del ejercicio de las funciones del notario por estar sujeto o vinculado a proceso penal por delito doloso hasta que se cuente con sentencia definitiva, por lo que se basa en la presunción de culpabilidad y con ello da pie a que la suspensión se justifique en supuestos discriminatorios motivados por la condición social del sujeto.

C. Transgresión al principio de reinserción social.

Que la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, al establecer como requisito para aspirar al ejercicio del notariado "no haber sido condenado", genera un efecto discriminatorio contrario al principio de reinserción social, al excluir de manera injustificada a la persona que se ubique en esa situación; ya que se traduce en que cualquier individuo que haya

³ Citó en apoyo la jurisprudencia 1a./J. 45/2015 (10a.), de rubro: "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL."



sido condenado por algún delito, sin importar la gravedad del mismo, la pena impuesta, o el grado de culpabilidad resulta ampliamente restrictiva en contra de las personas que se encuentran en dicha circunstancia.

La porción normativa tildada de inconstitucional, además de generar aspectos discriminatorios y estigmatizantes, impide la plena reinserción a la sociedad de los individuos que compurgaron una pena, que al no acotar el tipo ni grado del delito cometido, resulta en tal sentido muy general, por lo que su efecto es ampliamente restrictivo, en virtud de que las personas que hayan sido sentenciadas por cualquier delito, estarán imposibilitadas para aspirar al ejercicio del notariado, incluso aquellas conductas ilícitas que no guarden relación con su ejercicio.

Menciona que derivado de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, el derecho a la reinserción social se configuró como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de toda sanción penal, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad, por lo que, la finalidad última de la pena es reinsertar o reincorporar al individuo a la misma, a través de diversas herramientas.⁴

La porción normativa impugnada, no establece una distinción clara respecto de los delitos en un proceso penal que impiden aspirar al ejercicio del notariado, ya que así se permite la exclusión injustificadamente de la posibilidad de desempeñarse como notario en la circunscripción del Estado de Quintana Roo, haciendo extensiva la prohibición a delitos que no se relacionan con la función notarial, generando una alteración constitucional directa que se contrapone con el contenido del derecho humano a la reinserción social.

Indica que es fundamental garantizar el derecho a una reinserción social efectiva, para lo cual, las personas que han cumplido con una sentencia penal por delito doloso –de cualquier índole– no deben ser estigmatizadas ni discriminadas en razón de sus antecedentes penales, ya que, al encontrarse en un proceso de reinserción social, es fundamental que la propia sociedad les brinde la

⁴ Cita en apoyo la jurisprudencia P./J. 31/2013 (10a.), de rubro: "REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



oportunidad de reintegrarse plenamente, como puede ser aspirar al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo.

D. Transgresión al derecho de seguridad jurídica.

Considera que la porción normativa "ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial", vulnera el derecho a la seguridad, ya que la norma resulta de tal grado imprecisa, que da pauta a la discrecionalidad, pues las personas que fueron parte en un juicio civil de carácter patrimonial (incluso con sentencia favorable), no podrán ser aspirantes para el ejercicio del notariado.

La porción normativa señalada constituye un requisito abierto que puede dar lugar a la arbitrariedad, toda vez que, un juicio de naturaleza civil y de carácter patrimonial puede derivar de una controversia entre particulares de cualquier tipo y ello no guarda relación con la función notarial en el Estado, lo cual llevaría al extremo de que cualquier supuesto puede impedir a un individuo ser aspirante a notario, lo que transgrede el derecho a la seguridad jurídica.

CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de cinco de agosto de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 83/2019, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de seis de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo, para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado el decreto controvertido; así como a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, de considerar que la materia de la



presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda.

QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, presidente de la Gran Comisión de la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, rindió su informe en los siguientes términos:

Que es cierto el acto que se reclama, consistente en la emisión del Decreto 333, donde se concibe la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

Que el ordenamiento que se impugna tuvo como fin regular el ejercicio de la función notarial, que originalmente le corresponde al Ejecutivo del Estado, quien por delegación la encomienda a profesionales del derecho, investidos de fe pública, independientes e imparciales, en virtud de la patente o nombramiento que se les otorga.

Que dicha delegación otorgada por el Ejecutivo del Estado, respecto de la atención y servicio que brinda un fedatario público es de alta importancia, ya que en su función se encuentra depositada la confianza de quien le solicita sus servicios, además se encuentran referencias y datos específicos de los bienes del que solicita sus servicios, así como datos confidenciales.

En este sentido señala que en la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, se prevé un nuevo procedimiento de examen e integración del jurado para el examen de aspirante; por lo que resulta de gran importancia que en el caso de quienes aspiren a la función notarial no hayan sido condenados ni estén bajo proceso penal por delito doloso, ni haber sido sentenciados en materia civil de carácter patrimonial, ya que resulta un tanto riesgoso que las personas que aspiren a la función notarial tengan este tipo de antecedentes; razón por la cual los legisladores que integran a su representada, en uso de su facultad de libre configuración, estipularon dichos extremos para ostentar el carácter de aspirante a la función notarial, al considerar válido que como legisladores prevean una serie de esquemas en los que los usuarios de este servicio puedan ser objeto de algún delito como lo es el de fraude.

Señala que si bien es cierto, como se establece en la demanda, que el extremo fue establecido sin hacer una diferencia de delitos, también lo es que,



la razón de establecer una previsión a quienes aspiren a la función notarial deban tener un modo honesto de vivir y una buena fama pública, es por la intervención que puedan tener con motivo del servicio a la función notarial.

Bajo este esquema, el legislador sin ningún ánimo de discriminación, estableció los extremos para limitar el acceso de los aspirantes a la función notarial, así como a las causas de suspensión de un notario, sólo con la firme intención de proteger a las personas que en un momento dado puedan sufrir riesgo derivado de la confianza depositada en el fedatario público.

Que en ningún momento fue el ánimo de su representada impulsar actos discriminatorios en contra de persona alguna, por el contrario es de valorarse la certeza jurídica con la que deben dirigirse los fedatarios públicos en el Estado, al prestar el servicio a la ciudadanía, máxime si intervienen bienes y la confianza de las personas que solicitan los servicios vinculados a la función notarial; de ningún modo intentó ser contraria a principios de derechos tan esenciales como lo es el principio de presunción de inocencia ni de reinserción social, pues valoró estos aspectos, haciendo prevalecer los interés propios de las personas.

Bajo esta lógica el Congreso del Estado de Quintana Roo utilizó su plena libertad de configuración por cuanto a su ámbito, estableciendo los extremos que hoy conducen al aspirante de la función notarial y en los casos en los que será procedente la suspensión de dicha función, establecida en los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo. Por lo que considera que los preceptos impugnados son válidos por estar apegados a los preceptos de la Constitución, tratados internacionales y leyes generales que rigen en la materia.

En este sentido de conformidad con los artículos 116, fracción I, 124 y demás disposiciones aplicables de la Constitución Federal, solicita la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Jesús Antonio Villalobos Carrillo, encargado de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, rindió su informe en los siguientes términos:



Que es cierto que su representado promulgó y publicó el Decreto 333 por el que se expide la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo (artículos 28, fracción X, y 154, fracción I), publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad el dos de julio de dos mil diecinueve.

Que la promulgación y publicación del decreto impugnado no contravienen preceptos constitucionales y convencionales ni los derechos fundamentales que estima violados la accionante, ya que fueron realizados en cumplimiento a la obligación que le confieren como gobernador los artículos 69 y 91, fracciones I, II y XIII, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y 4o., párrafo primero y 7o., fracción II, de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Es improcedente e inverosímil la demanda, porque le parece producto de una grave parcialidad en la apreciación de las cosas, que se recrudece al concebir los llamados derechos humanos de una sola literalidad, pues aun cuando la accionante lo niegue, el fin que persigue, de obtener la razón, es el debilitamiento de la institución, en el presente caso la fe notarial y un sesgo en el Estado de derecho a lo que todo gobernado debe ceñirse.

Que en el presente caso, tratándose de normas, no sólo debe observarse la supuesta parte afectada (los interesados en el desempeño del notariado), sino que en un raciocinio elemental y justo debe abarcar los efectos de lo contrario, es decir, que el reflejo del acto que se exige sea declarado inconstitucional y, por ende, no aplicado, sus consecuencias y la utilidad hacia la mayoría de los gobernados.

Que la institución del notariado al ser una función tan relevante y de alto impacto en la sociedad, requiere que quienes la ejercen estén provistos de ciertas calidades, por lo que surge no sólo la facultad de establecer requisitos como los previstos en los preceptos impugnados (los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo), sino la obligación del Estado de pugnar porque los que la vayan a ejercer o ejerzan dicha función, cumplan con ciertos parámetros que permitan que los gobernados reciban esa certeza jurídica de seguridad en su patrimonio, toda vez que, el fin último y único de la función notarial a través de la fe pública, es en beneficio



para los gobernados; por lo que, es esencial la exigencia al Ejecutivo del Estado, de que éste deposite esa prerrogativa en profesionales del derecho con ciertas cualidades, las cuales se obtienen bajo ciertas premisas y supuestos.

Aduce que los gobernados necesitados del servicio notarial, igual tienen derechos fundamentales a la seguridad y certeza jurídicas respecto de su propiedad que representa su patrimonio a contar con instituciones sólidas, a vivir en un marco de estricto derecho, lo que la accionante no observa; de ahí su parcialidad, pues de haber analizado el tema de manera amplia en las dos vertientes –los derechos de los aspirantes al ejercicio del notariado, de los que ejercen la fe pública y de los gobernados, catalogados éstos como interés general de las mayorías–, se habría abstenido de accionar como indebidamente lo hace, ya que se hubiera dado cuenta de la existencia de derechos fundamentales encontrados.

Al respecto señala que este Alto Tribunal ya ha analizado y dispuesto que prevalece el derecho de las mayorías, del interés general, al de aquellos aspirantes o practicantes de la fe pública, ya que de no hacerlo así se estarían violando en perjuicio de los gobernados, los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En este sentido, considera que los requisitos por parte del legislador no deben ni pueden ser entendidos como actos violatorios al derecho a la igualdad y a la no discriminación, únicamente por lo riguroso que éstos puedan ser, ya que estos requisitos se relacionan íntimamente con el derecho humano a la seguridad y certeza jurídicas de los gobernados, pues de ellos depende incluso la pérdida o conservación y protección del bien que incluye el patrimonio.

Precisa que no existe violación al derecho a la igualdad y a la no discriminación por consecuencias de actos cometidos por uno mismo, en forma consciente, premeditada y con alevosía (delitos dolosos), ya que estimar lo contrario se estaría en el mundo de los contrasentidos y en desapego al principio jurídico de que "nadie escucha a quien reclama su propia torpeza".

Que al establecer como requisito para el ejercicio y desempeño de la función notarial, que el interesado no haya sido condenado por delito doloso, ni desem-



peñar la función cuando se le dicte auto de vinculación a proceso por delito de la misma naturaleza, obedece a la situación de lo que acontece al interior del Estado respecto a la materia tratada, por lo que el legislador conforme a sus facultades dispuso, porque así concibió la necesidad de proteger la función del notariado, lo que de ninguna manera la demandante analiza ni estudia, para reclamar la supuesta violación a derechos fundamentales, exponiendo lastimar a otros igual humanos con mayores agravios, como son los derechos de los gobernados.

No existe la violación al derecho a la igualdad como lo concibe la accionante, puesto que se trata del cumplimiento de requisitos para aspirar al ejercicio del notariado, lo que en todo proceso o concurso se da y quienes no cumplan con lo exigido no acceden, sin que ello redunde en tal violación; pues al ser la fe pública de fuerte impacto hacia los gobernados, es obligación del Estado procurar instituciones fuertes que respondan la exigencia social, cuyo interés está arriba de cualquier particular.

Que tampoco puede entenderse la violación a la libertad de profesión, en virtud de que la Ley del Notariado para el Estado de Quintan Roo no regula profesiones, sino la fe pública notarial, pues entre el concepto de profesión y el ejercicio del notariado existen diferencias fundamentales; como profesión la Ley General de Profesiones aplicable en todo el territorio de la Federación es la atinente al caso y de ninguna manera se conculca la misma con la Ley del Notariado. En donde se relacionan profesión y función notarial, es en que ésta es desempeñada por profesionales del derecho, teniendo como limitante para que éstos la ejerzan, que cumplan con los requisitos que para ello exige la norma, exigencia que de ninguna manera se puede considerar como prohibición a la libertad de profesión.

En el mismo sentido, tampoco existe violación al principio de presunción de inocencia, con el contenido de la fracción I del artículo 154 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, ya que la normativa es muy clara al señalar que a todo notario que se le dicta auto de vinculación a proceso por delito doloso se le suspenderá en forma preventiva de sus funciones, siempre en es-



tricto sentido a los intereses de la mayoría de los gobernados, los que podrían ser afectados con alguna acción indebida de quienes ejerzan la función notarial.

Aduce que la demandante confunde los términos de suspensión por el de cancelación, ya que en el primero se trata de una medida provisional, toda vez que, si al final resultara improcedente la acusación por delito doloso, se le restituye al funcionario en su cargo; y el segundo, se refiere a la cancelación de la patente y de funciones como notario, que no es el caso, porque la ley no refiere a ello.

Finalmente señala que la accionante interpreta incorrectamente el concepto de dolo que podría existir en ciertos delitos, lo cual implica la maquinación perversa, la instrumentación planificada de cometer tal conducta en contra de semejantes y de ello obtener lucro, por tanto, no es dable que alguien con semejante característica pueda desempeñar la fe pública o continuar en el desempeño; ello sin prejuzgar el principio de reinserción social ni el de presunción de inocencia, ya que el ejercicio del notariado requiere de la imagen probada, honesta, que genere confianza en quienes por necesidad acuden a esta institución.

Por todo lo anterior, considera que son infundados los conceptos de invalidez de la accionante y en vía de consecuencia debe reconocerse la validez de los artículos impugnados.

SÉPTIMO.—Opinión de la Fiscalía General de la Republica. En la presente acción de inconstitucionalidad la Fiscalía General de la Republica se abstuvo de formular opinión al respecto.

OCTAVO.—Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de nueve de diciembre de dos mil diecinueve, se cerró la instrucción en el presente 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),⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I⁶ y 11, fracción V,⁷ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción de los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es

⁵ "Artículo 105. ...

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

"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."

⁶ "**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."

⁷ "**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁸ "**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



de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, las normas que se impugnan (artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo), se publicaron en el Periódico Oficial de la referida entidad, el martes dos de julio de dos mil diecinueve, por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción **transcurrió del miércoles tres de julio al jueves uno de agosto de dos mil diecinueve.**

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja treinta y dos del cuaderno principal, la demanda se presentó el jueves uno de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esa tesitura, su presentación **es oportuna.**

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de trece de noviembre de dos mil catorce.⁹

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ la Comisión Nacional de los Derechos

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

⁹ Foja 33 del expediente principal.

¹⁰ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...



Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea Parte y, en el caso, se promovió la acción en contra de los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial de la referida entidad, el dos de julio de dos mil diecinueve, que estima contrarios a la Norma Fundamental, aduciendo la violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹¹ dicho funcionario al momento de la presentación de la demanda contaba con la legitimación necesaria.

CUARTO.—Causas de improcedencia. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—Estudio de fondo. Inconstitucionalidad de los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana

"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 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."

¹¹ **"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."



Roo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene –en esencia– que dichos preceptos son inconstitucionales porque **vulneran los derechos de igualdad y no discriminación**, a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; **seguridad jurídica, reinserción social**, así como **el principio de presunción de inocencia**, al excluir de manera injustificada para aspirar al ejercicio del notariado a aquellas personas que fueron condenadas o sujetas a un procedimiento penal por delito doloso, y al establecer como causa de suspensión del ejercicio de sus funciones, haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso.

En relación con el **artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo**, sostiene que es inconstitucional al prever para aspirar al ejercicio del notariado, los siguientes requisitos:

1. No haber sido condenado por delito doloso para aspirar al ejercicio del notariado; en este supuesto señala que al establecer la norma como requisito para aspirar al ejercicio del notariado "no haber sido condenado", genera aspectos discriminatorios y estigmatizantes, que impide la plena reinserción a la sociedad de los individuos que compurgaron una pena, que al no acotar el tipo ni grado del delito cometido, resulta en tal sentido muy general, ya que su efecto es ampliamente restrictivo, en virtud de que las personas que hayan sido sentenciadas por cualquier delito, estarán imposibilitados para aspirar al ejercicio del notariado, **incluso aquellas conductas ilícitas que no guarden relación con su ejercicio.**

2. No estar bajo proceso penal por delito doloso para aspirar a la función notarial; al respecto señala que este requisito no obedece a una razón objetiva y se erige como una medida discriminatoria que atenta **contra la presunción de inocencia** de una persona que aún no ha sido declarada como responsable penalmente de forma definitiva por el Juez competente.

3. No haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial; considera que esta porción normativa vulnera el **derecho a la seguridad jurídica**, ya que la norma resulta de tal grado imprecisa, que da pauta a la discrecionalidad, pues las personas que fueron parte en un juicio civil de



carácter patrimonial (incluso con sentencia favorable), no podrán ser aspirantes para el ejercicio del notariado. La porción normativa señalada constituye un requisito abierto que puede dar lugar a la arbitrariedad, toda vez que, un juicio de naturaleza civil y de carácter patrimonial puede derivar de una controversia entre particulares de cualquier tipo y ello no guarda relación con la función notarial en el Estado, lo cual llevaría al extremo de que cualquier supuesto puede impedir a un individuo ser aspirante a notario, lo que transgrede el derecho a la seguridad jurídica.

En relación con el **artículo 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo**, indica que es inconstitucional al establecer como causa de suspensión de un notario en ejercicio de sus funciones:

• **Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva**; al respecto, indica que dicho requisito **atenta contra el principio de presunción de inocencia**, pues la norma prejuzga sobre la responsabilidad penal de la persona que se encuentra vinculada a proceso y trae como consecuencia la suspensión del ejercicio de las funciones del notario por estar sujeto o vinculado a proceso penal por delito doloso hasta que se cuente con sentencia definitiva, por lo que se basa en la presunción de culpabilidad y con ello da pie a que la suspensión se justifique en supuestos discriminatorios motivados por la condición social del sujeto.

Los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, resaltando en negritas las fracciones impugnadas, establecen lo siguiente:

"**Artículo 28.** Para ser aspirante al ejercicio del notariado, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos:

"I. Ser de nacionalidad mexicana y tener treinta años de edad, a la fecha de la presentación del examen;

"II. Tener residencia en el Estado de cuando menos cinco años ininterrumpidos, anteriores a la fecha de su solicitud de examen;



"III. Tener título de licenciado en derecho o abogado, acreditar cuando menos cinco años de ejercicio profesional contados a partir de la fecha de expedición de su cédula profesional y acreditar cuando menos veinticuatro meses de práctica notarial ininterrumpida, bajo la dirección y responsabilidad de algún notario titular del Estado de Quintana Roo;

"IV. No tener vicios de embriaguez, drogadicción o de juegos de azar, y gozar de buena reputación personal y profesional;

"V. No tener enfermedad crónica que impida el ejercicio de sus facultades mentales, ni impedimento físico que se oponga a las funciones de notario;

"VI. No haber sido declarado en quiebra o sujeto a concurso, sin haber sido rehabilitado o declarado inocente;

"VII. Estar en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"VIII. No ser ministro de algún culto religioso;

"IX. No haber sido separado del ejercicio del notariado en alguna entidad federativa, con causa justificada, ni haber sido sancionado administrativamente con motivo de algún cargo de notario suplente o auxiliar;

"X. No haber sido condenado ni estar bajo proceso penal por delito doloso, ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial;

"XI. Solicitar, presentar y aprobar, con un mínimo de 75 puntos en una escala del 0 al 100, el examen teórico-práctico ante el jurado que se integre para tal efecto;

"XII. Expresar su sometimiento a lo inapelable del fallo del jurado;

"XIII. Pagar los derechos que señale la autoridad fiscal competente;



"XIV. Declarar bajo protesta de decir verdad que no es y no se encuentra desempeñando funciones de notario público o de corredor público o de cualquier otra figura investida de fe pública notarial o mercantil, en cualquier entidad federativa del país. Lo anterior, con excepción de los notarios auxiliares; y,

"XV. No ser o no haber sido secretario de despacho dependiente del Ejecutivo, diputado local, fiscal general del Estado, titular de la Auditoría Superior del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, Juez, miembro de algún Ayuntamiento de la entidad, dirigente de un partido político, ni servidor público que por la naturaleza de su función, empleo, cargo o comisión, maneje o tenga bajo su resguardo, custodia o disposición de recursos públicos de carácter económico o financiero pertenecientes a los Poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos o a la administración pública en el Estado, durante el año anterior a la presentación del examen.

"En la práctica notarial que se menciona en la fracción III el interesado solicitante estará bajo la dirección y responsabilidad del titular de la Notaría Pública quien sólo podrá tener bajo dicha responsabilidad hasta dos interesados a la vez. Para tal efecto el notario público deberá dar aviso a la Dirección General de Notarías y al Consejo de Notarios del inicio y terminación de la práctica.

"Para efectos de la fracción IX, se entenderá qué causa justificada se refiere a que la separación del notario público haya sido determinada por haber cometido delito doloso de acuerdo a la legislación penal correspondiente, y también, cuando haya incurrido en faltas administrativas que por su gravedad hubieran propiciado su separación en la función notarial."

"Artículo 154. Son causas de suspensión de un notario en el ejercicio de sus funciones, además de las que se establecen en el artículo 197 de esta ley, las siguientes:

"I. Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva;

"II. La sentencia judicial ejecutoriada, que le imponga como pena la suspensión del cargo, por un término que no exceda de tres años;



"III. La sanción administrativa que cause estado, impuesta por el Ejecutivo del Estado por incumplimiento a las disposiciones de esta ley en el ejercicio de sus funciones; y,

"IV. Los impedimentos físicos o mentales transitorios para el ejercicio de su actividad notarial, casos en los cuales, durará la suspensión mientras subsista el impedimento y éste no exceda de un máximo de tres años consecutivos contados a partir de la declaración de suspensión temporal.

"El notario que deje de actuar por suspensión quedará impedido para intervenir como abogado con cualquier carácter, en los litigios que se relacionen con las escrituras o actas notariales que hubiere autorizado, salvo que se trate de causa propia.

"Las causas de suspensión y revocación establecidas para los notarios titulares serán aplicables en lo conducente a los aspirantes al ejercicio del notariado, notarios auxiliares y notarios suplentes."

De la transcripción de los preceptos controvertidos en la parte que se impugna establecen lo siguiente:

Para ser aspirante al ejercicio del notariado, uno de los requisitos que deberá satisfacer el interesado es, **no haber sido condenado ni estar bajo proceso penal por delito doloso, ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial (artículo 28, fracción X).**

Y que son causas de suspensión de un notario en el ejercicio de sus funciones, **haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva (artículo 154, fracción I).**

Este Tribunal Pleno considera que, son esencialmente **fundados** los conceptos de invalidez en los que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, en cuanto establece que para ser aspirante al ejercicio del notariado, uno de los requisitos que deberá satisfacer el interesado es no **estar bajo proceso penal por delito doloso**; así como la fracción I del artículo 154 de



la referida ley, al establecer como causa de suspensión de un notario en el ejercicio de sus funciones, **haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva**, ambos requisitos vulneran el principio de presunción de inocencia, contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 20 de la Constitución Federal, en su apartado B, fracción I, que se aduce violado, señala lo siguiente:

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales:

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa."

Como se advierte, el citado precepto prevé el principio de presunción de inocencia en materia penal, al disponer que uno de los derechos de toda persona imputada es que debe presumirse su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa.

Al respecto, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 73/2018,¹² se destacó que este Alto Tribunal al resolver el once de septiembre de dos mil dieciocho la contradicción de tesis 448/2016, consideró el derecho que tiene el

¹² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos cuarto y quinto relativos, respectivamente, al



acusado en el proceso penal a que se presume su inocencia –mientras no exista una sentencia definitiva que lo declare culpable– tiene **"efectos de irradiación"** que se reflejan o proyectan **para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pueda decretar en ese ámbito por el simple hecho de "estar sujeto a proceso penal"**, evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

Para poder justificar este criterio, este Tribunal Pleno consideró necesario recordar algunos aspectos de su doctrina sobre el derecho a la presunción de inocencia, y de esta forma, explicó, en primer término, que al resolver el amparo en revisión 466/2011, la Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: **1)** como regla de trato procesal; **2)** como regla probatoria; y, **3)** como estándar probatorio o regla de juicio.

Con ese propósito, se explicó que la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 349/2012, determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal **"... consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal"**, de tal manera que la finalidad de la presunción de inocencia es **"impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena"**, toda vez que **"la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías"**.

Por su parte, en el Caso **Suárez Rosero Vs. Ecuador**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que de lo dispuesto en el artículo 8.2¹³ de

marco constitucional para el estudio de la norma reclamada y al estudio de fondo, consistentes en declarar la invalidez del artículo 101, fracción VI, en su porción normativa "o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado mediante Decreto Número 631, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹³ "Artículo 8. Garantías judiciales



la Convención Americana sobre Derechos Humanos "**... se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva**", puesto que "**... en caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida**", de tal manera que sería "**... lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos**". (párrafo 77)

Posteriormente, en el asunto *Ricardo Canese Vs. Paraguay*, dicho tribunal internacional dejó claro que la presunción de inocencia "**... es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme**" (párrafo 154). En esta línea, en el diverso *López Mendoza Vs. Venezuela* expuso con toda claridad que "**... la presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable**". (párrafo 128)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno llegó a una primera conclusión, en el sentido de que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables. En este orden de ideas, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una

"1. ...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:"



persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

Como segunda conclusión, señaló que la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto, la condición de no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal, pues lo que hace el legislador, al incorporar este requisito, es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

De acuerdo con lo expuesto, puede afirmarse que la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, debe considerarse que el requisito establecido en la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, relativo a que, para ser aspirante al ejercicio del notariado, deberá satisfacer el interesado **no estar bajo proceso penal por delito doloso**; así como el establecido en la fracción I del artículo 154 de la referida ley, como causa de suspensión de un notario en el ejercicio de sus funciones, **haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva**; violan la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal, ya que con ello se impide, por una parte, a las personas que se encuentren bajo proceso penal aspirar al ejercicio del notariado y, por la otra parte, se impide al notario continuar en el ejercicio de sus funciones al haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra, no obstante que aún no se ha decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad (penal).

Lo anterior, en virtud de que, si bien es cierto que el notariado **es una función pública que es potestad originaria del Poder Ejecutivo** y cuyo ejercicio



se delega a profesionales del derecho, quienes investidos de fe pública hacen constar en los instrumentos de su autoría, los actos, hechos y negocios jurídicos que los interesados deben o quieren autenticar ante ellos y conforme a la ley, conferirles solemnidad, validez y formas legales.

Lo cierto es que, el Estado no puede ser contrario a los derechos humanos al establecer los requisitos para ser aspirante al ejercicio del notariado, ni para suspender a un notario en el ejercicio de sus funciones, sino que debe ser cuidadoso a efecto de establecer los citados requisitos, así como las causas de suspensión.

En mérito de lo expuesto, en este apartado debe declararse la invalidez de la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, en la porción normativa que dice "**ni estar bajo proceso penal**"; así como de la fracción I del artículo 154 de la referida ley, en su totalidad, en cuanto señala "**I. Haberse dictado auto de vinculación a proceso en su contra por delito doloso y mientras no se pronuncie sentencia definitiva**"; por ser violatorias del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, también **son fundados** los conceptos de invalidez en los que la accionante argumenta que el artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, es inconstitucional al prever como requisito para aspirar al ejercicio del notariado, "**no haber sido condenado por delito doloso**", "**ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial**", en cuanto vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación establecido en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, que al efecto señala:

(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.

(Adicionado, D.O.F. 14 de agosto de 2001)

"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.

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

"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."

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016,¹⁴ sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Federal, es un derecho humano expresado

¹⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad y no discriminación previstos en el artículo 1o. constitucional.

Criterio que se replicó en cuanto al referido tema, en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 86/2018 y 50/2019, respectivamente, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.



a través de un principio adjetivo, el cual, consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, **siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.**

Asimismo, ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: 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 que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así, se ha considerado que el **derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación**, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad, *es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta*, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.¹⁵

¹⁵ Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García



En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.

Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),¹⁶ que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de **dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley** (los cuales se han identificado como, igualdad en sentido formal o de derecho).

El **primer principio** obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

Por lo que hace al **segundo principio**, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

¹⁶ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUS-
TANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."



No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

De ahí que, se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son 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 redundaría en detrimento de los derechos humanos.

En atención a las consideraciones señaladas, en el caso que nos ocupa, al prever el artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, como requisitos para aspirar al ejercicio del notariado, "**no haber sido condenado por delito doloso**", la formulación de la norma resulta muy general, ya que comprende cualquier persona condenada **por cualquier delito doloso** aun cuando no guarde relación con la función que se le va a encomendar, además de que no se acota la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad, con lo que se comprende incluso «para» aquellos delitos cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.

Lo anterior sin que se justifique, por qué tal medida resulta idónea para garantizar el correcto ejercicio de la patente que podría detentar el aspirante a notario.



Lo cual, se corrobora con lo expuesto en el dictamen con minuta de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, que dio origen a la ley impugnada, ya que en el apartado del contenido de la iniciativa se indica que se contempla como nueva figura, la del **aspirante al ejercicio del notariado**, señalando los requisitos que se deberán cumplir para ser aspirante al ejercicio del notariado, indicando que la iniciativa **tiene como finalidad generar un marco moderno que incorpore los avances tecnológicos en la función notarial; garantista, ampliando las facilidades para que los ciudadanos puedan inconformarse por irregularidades de los fedatarios bien sea por acción u omisión en sus funciones; que amplíe la supervisión del ejercicio notarial incluyendo mecanismos alternos de solución de controversias, como la mediación y la conciliación.**

Aduciendo que uno de los temas fundamentales que se pretende con la iniciativa de ley para asegurar un notariado confiable y con la preparación necesaria, es que se fortalece con un proceso en el que los exámenes de oposición para obtener patente de notario público sean imparciales y transparentes; dejando de ser la asignación una atribución que definan únicamente las autoridades. El jurado dictaminador estará constituido en su totalidad por notarios públicos designados por los Poderes Ejecutivo y Judicial, junto con el Consejo de Notarios, para que la sociedad tenga la certeza de que los nuevos notarios que aspiren al cargo cuenten con conocimientos prácticos y teóricos en su desempeño. **En concordancia con los mismos criterios y a las nuevas necesidades, se creó la figura de aspirante al ejercicio del notariado.**

Asimismo, señala como aspecto importante que se introduce en la ley, las reglas que se establecen para las visitas de supervisión que realiza la Dirección General de Notarías; incorporando medios de apremio para el caso de que haya oposición u obstaculización al trabajo de los inspectores. Las sanciones por infracciones a la ley se han diseñado con mayor equilibrio; **definiendo de forma más específica las sanciones de amonestación, multa, suspensión y revocación de patente o nombramiento por faltas graves.**

Y para justificar la iniciativa en comento la comisión dictaminadora señaló:

"El notariado es una función pública que es potestad originaria del Poder Ejecutivo y cuyo ejercicio se delega a profesionales del derecho, quienes inves-



tidos de fe pública hacen constar en los instrumentos de su autoría, los actos, hechos y negocios jurídicos que los interesados deben o quieren autenticar ante ellos y conforme a la ley, conferirles solemnidad, validez y formas legales.

"La función notarial es una función pública de carácter administrativo, que consiste en dar forma de ser y de valer a los negocios jurídicos o en establecer la presunción de verdad de ciertos hechos, mediante la afirmación pasiva de su evidencia por el notario hecho en el mismo momento en que son para él evidentes, por su producción o por su percepción, en el instrumento público, a requerimiento de las partes y generalmente con la colaboración de éstas.

"Siendo la función notarial de orden e interés públicos, corresponde a la ley y a las instituciones que contempla, procurar las condiciones que garanticen la profesionalidad, la independencia, la imparcialidad y autonomía del notario en el ejercicio de la fe pública de que está investido, a fin de que esta última pueda manifestarse libremente, en beneficio de la certeza y seguridad jurídicas que demandan la sociedad y sin más limitaciones ni formalidades que las previstas por la ley.

"La Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 29 de octubre de 2007 y sus reformas publicadas el 14 de marzo de 2008 y el 29 de diciembre de 2010; por tanto, no responden en la actualidad a la cambiante realidad del Estado.

"Desde el año de 1975 a la fecha, el Estado ha otorgado 124 Patentes de notarios públicos y 41 de notarios auxiliares; el aumento es inusitado si se compara con otras entidades.

"A la fecha existen 45 patentes de notarías expedidas a lo largo de 30 años durante cinco administraciones gubernamentales, en las dos últimas se otorgaron 78.

"A fin de que la creación de notarías tenga un equilibrio y parámetros objetivos, se establece que no debe superarse la proporción de una notaría por cada quince mil habitantes.



"Debido a la elevada responsabilidad del fedatario ante la sociedad; ante el gran número de notarios públicos en ejercicio y la gran cantidad de instrumentos que se producen anualmente, es necesario que se dicten disposiciones legales que fortalezcan la función notarial, se supervise eficazmente el cumplimiento de la ley y se garantice la legalidad y certeza jurídicas de las actuaciones notariales.

"Por ello, esta comisión coincide en el establecimiento de procedimientos claros, sencillos y transparentes que permitan la creación de nuevas notarías, para lo cual, el titular del Poder Ejecutivo tomará en consideración aspectos como la población del Estado, las actividades económicas relacionadas con la función notarial, así como el movimiento inmobiliario comercial.

"Esta comisión dictaminadora coincide en que el notario se conciba como el profesional del derecho investido de fe pública, facultado para autenticar y dar forma en los términos de ley, a los instrumentos notariales en que se consignent los actos y hechos jurídicos o en general negocios jurídicos y expedirá los testimonios, copias o certificaciones a los interesados conforme lo establezca la ley.

"Y precisamente en ese aspecto, esta comisión concuerda con los parámetros fijados para el examen para obtener el nombramiento de aspirante al ejercicio del notariado se realizará tomando en cuenta lo siguiente, en los que destacan que podrán participar los solicitantes que hayan sido aprobados por la secretaría de Gobierno; los sustentantes que obtengan calificación reprobatoria inferior a 75, pero no inferior a 60 puntos, podrán presentar nuevo examen tan pronto exista una nueva convocatoria, siempre y cuando tuvieren satisfechos los requisitos previstos para solicitar la inscripción al examen y hayan transcurrido por lo menos seis meses desde su reprobación; y los sustentantes que obtengan una calificación inferior a 60 puntos, no podrán solicitar nuevo examen de aspirante al ejercicio del notariado, sino pasado un año a partir de su reprobación.

"Se considera acertado que, en cuanto a la organización del notariado en nuestra entidad, la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la ley corresponda al titular del Poder Ejecutivo del Estado, ejercida por conducto de la secretaría de Gobierno y la Dirección General de Notarías. Al día de hoy en la entidad se habla de un número significativo de patentes, las cuales en su conjunto atienden



la función notarial, **es por ello que requieren de un nuevo ordenamiento que regule de forma más eficaz el funcionamiento de las mismas, con un esquema actual que atienda las nuevas necesidades de la función notarial en nuestra entidad.**"

Y, en relación con el artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo impugnado únicamente señaló:

"3. Es necesario modificar el contenido del artículo 29, en razón a que el numeral propuesto resulta ser relativo al contenido del reglamento que se expida, por lo que se reforma dicho artículo para precisar únicamente que, **los requisitos señalados en el artículo 28 se justificarán de conformidad con lo que disponga la convocatoria correspondiente.**"

Asimismo, cabe precisar que el artículo 29 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, prevé que los requisitos señalados en el diverso 28 se justificarán de conformidad con lo que disponga la convocatoria correspondiente;¹⁷ y de la iniciativa a la ley impugnada se advierte lo siguiente:

"Artículo 29. Los requisitos señalados en el artículo anterior, se justificarán en la siguiente forma:

"El indicado en la fracción 1, por los medios que establece el Código Civil para justificar el estado de las personas; el indicado en la fracción 11, con comprobantes a su nombre de pago de servicios públicos de energía eléctrica o telefonía o de estados de cuenta expedidos por instituciones del Sistema Financiero Mexicano o con el certificado o constancia que expida la autoridad municipal correspondiente; el indicado en la fracción 111 por medio del título respectivo, la cédula profesional, la constancia expedida por el titular de la notaría pública, así como los avisos sellados a la Dirección General de Notarías y al Consejo de Notarios de inicio y terminación de la práctica; el indicado en la fracción IV por declaración de dos testigos bajo protesta de decir verdad ante notario público; el

¹⁷ "Artículo 29. Los requisitos señalados en el artículo anterior se justificarán de conformidad con lo que disponga la convocatoria correspondiente."



indicado en la fracción V, por medio de certificados expedidos por dos médicos titulados; los requisitos establecidos por las fracciones VI, VII, VIII, IX y XII no requieren prueba, pero sí la declaración bajo protesta del interesado de no encontrarse comprendido en estos impedimentos y de su sometimiento anticipado al fallo; **el requisito indicado en la fracción X, por medio de certificado de no tener antecedentes penales, así como declaración bajo protesta del interesado de no estar bajo proceso penal por delito doloso.**"

Así, si bien el notario se concibe como profesional del derecho investido de fe pública, lo cierto es que para asegurar el correcto desempeño de su función no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o de buena fama, como se hacía en siglos pasados; dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función sino que al contrario tiende a una cuestión estigmatizante y de calidades humanas, presumiendo que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando; lo cual es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Federal a raíz de la reforma constitucional de dos mil ocho, con la nueva visión protectora de derechos humanos adoptada desde junio de dos mil once.

En efecto, como la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido¹⁸ que la dignidad humana protegida por el artículo 1o. constitucional es la condición y

¹⁸ Décima Época. Registro digital: 2005918. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, materias constitucional, penal, tesis 1a./J. 21/2014 (10a.), página 354. "DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DE-CANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO). A fin de determinar por qué el paradigma del derecho penal del acto encuentra protección en nuestro orden jurídico, es necesario ubicar aquellos preceptos constitucionales que protegen los valores de los que tal modelo se nutre. Para ello, en primer lugar, es imprescindible referir al artículo 1o. constitucional, pues como ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la dignidad humana por él protegida es la condición y base de todos los derechos humanos. Además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo. Por ende, el derecho penal no puede sancionar la ausencia de determinadas cualidades o la personalidad, porque está limitado a juzgar actos. Afirmación que necesariamente debe ser enlazada con el principio de legalidad, protegido por el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por



base de todos los derechos humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que, aun el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión

mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Esta disposición es la que revela, del modo más claro y literal posible, que el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es decir, sólo aquel acto prohibido por una norma penal, clara y explícita, puede dar lugar a una sanción. Por otro lado, también debe considerarse el actual contenido del segundo párrafo del artículo 18 constitucional. El abandono del término 'readaptación' y su sustitución por el de 'reinserción', a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, prueba que la pena adquiere nuevas connotaciones. El hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término 'delincuente' también exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un 'derecho penal de autor', permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de penas inusitadas contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, la cual reafirma la prohibición de que cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad tenga incidencia en la punición."

Décima Época. Registro digital: 2005883. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, materia penal, tesis 1a./J. 19/2014 (10a.), página: 374: "DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS. De la interpretación sistemática de los artículos 1o., 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como 'derecho penal del acto' y rechaza a su opuesto, el 'derecho penal del autor'. Entender las implicaciones de ello, requiere identificar sus rasgos caracterizadores y compararlos entre sí. El modelo del autor asume que las características personales del inculpado son un factor que se debe considerar para justificar la imposición de la pena. Al sujeto activo del delito (que en esta teoría suele ser llamado delincuente) puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Así, la pena suele concebirse como un tratamiento que pretende curar, rehabilitar, reeducar, sanar, normalizar o modificar coactivamente la identidad del sujeto; también como un medio que pretende corregir al individuo 'peligroso' o 'patológico', bajo el argumento de que ello redundaría en su beneficio. Por ello, el quantum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el 'delincuente' y el delito, para asumir que quien ha delinquirido probablemente lo hará en el futuro, como si la personalidad 'peligrosa' o 'conflictiva' fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley. Además, el derecho penal de autor asume que el Estado –actuando a través de sus órganos– está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona (o, por lo menos, utilizarla en su perjuicio). En cambio, el derecho



de conductas específicas (no la personalidad); es el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, **no de personalidades**. Así, el abandono del término "delincuente" exhibe la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", **permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito**. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de penas inusitadas contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, **la cual reafirma la prohibición de que cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad**.

Siendo que el correcto desempeño debe garantizarse a raíz de las obligaciones que se establezcan para quienes se les otorgue la patente estatal, **la supervisión del cumplimiento de tales obligaciones y las sanciones por su incumplimiento**, cuestiones que se contienen en la propia Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

Máxime si el legislador al referirse a delitos dolosos no distinguió cuáles de esos delitos serían un impedimento para aspirar a ser notario público, así como su autoría y participación y, el por qué tienen incidencia en la función notarial.

Y, en relación con el segundo caso, la formulación de la norma también es general e imprecisa, ya que las personas que fueron parte en un juicio civil de carácter patrimonial, incluso con sentencia favorable, no podrán ser aspirantes al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo; ello aunado a que, un juicio de naturaleza civil y de carácter patrimonial puede derivar de una controversia entre particulares de cualquier tipo.

Ahora bien, examinadas las porciones controvertidas, se aprecia que es contraria al derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas

penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado."



personas que puedan ser aspirantes al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo, lo cierto es que establece, entre otros requisitos para acceder al cargo, **"no haber sido condenado por delito doloso", "ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial"**, con lo cual el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado**, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal o civil de carácter patrimonial y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, **sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.**

Lo anterior, en virtud de que los cargos de notarios no son de elección popular, de manera que no es la voluntad ciudadana la que los nombra, ya que se trata una función pública de carácter administrativo, que como profesional del derecho investido de fe pública, están facultados para autenticar y dar forma en los términos de ley, a los instrumentos notariales en que se consignen los actos y hechos jurídicos o en general negocios jurídicos; así como expedir los testimonios, copias o certificaciones a los interesados conforme lo establezca la ley, ello de conformidad con el artículo 17 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.¹⁹

Por tanto, si el legislador introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido

¹⁹ "Artículo 17. Notario público es el profesional del derecho investido de fe pública, facultado para autenticar y dar forma en los términos de ley, a los instrumentos notariales en que se consignen los actos y hechos jurídicos o en general negocios jurídicos y expedirá los testimonios, copias o certificaciones a los interesados conforme lo establezca la ley.

"El notario público fungirá como asesor de los comparecientes, y tiene el deber de explicarles el valor y consecuencias legales del otorgamiento, salvo a los peritos en derecho."



a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, puedan haber sido condenados por delito doloso o haber sido sentenciados en materia civil en juicio de carácter patrimonial, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

En el caso concreto, como se dijo la formulación de la norma en las porciones normativas que dicen "**no haber sido condenado por delito doloso**", resulta general, ya que comprende cualquier persona condenada por cualquier delito doloso sin distinguir respecto de cuáles delitos podrían incidir en el correcto ejercicio de la patente estatal, incluso aquellos delitos cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad, ni la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad; y en la porción normativa "**ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial**", la formulación de la norma también es general e imprecisa, ya que las personas que fueron parte en un juicio civil de carácter patrimonial, incluso con sentencia favorable, no podrán ser aspirantes al ejercicio del notariado en el Estado de Quintana Roo.

Lo anterior, en virtud de que, si bien es cierto que el notariado **es una función pública que es potestad originaria del Poder Ejecutivo** y cuyo ejercicio se delega a profesionales del derecho, quienes investidos de fe pública hacen constar en los instrumentos de su autoría, los actos, hechos y negocios jurídicos que los interesados deben o quieren autenticar ante ellos y conforme a la ley, conferirles solemnidad, validez y formas legales.

Lo cierto es que, el Estado no puede ser contrario a los derechos humanos al establecer los requisitos para ser aspirante al ejercicio del notariado, sino que debe ser cuidadoso a efecto de establecer los citados requisitos, así como las causas de suspensión.

En tal virtud, también debe declararse la invalidez de las porciones normativas "**no haber sido condenado por delito doloso**", "**ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial**", previstas en la fracción X del artículo 28 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.



Al haber resultado fundado el concepto de invalidez referido al principio de presunción de inocencia contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al derecho a la igualdad, y no discriminación previsto en el artículo 1o. de la citada Norma Constitucional, y habiendo tenido como consecuencia la invalidez de lo impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²⁰

Finalmente, conforme al resultado del estudio hecho con antelación, este Alto Tribunal declara **la invalidez total** de la fracción X del artículo 28 y la fracción I del artículo 154 de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial de la referida entidad, el dos de julio de dos mil diecinueve.

SEXO.—Efectos de la invalidez de las normas. Acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la declaratoria de invalidez que emita este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa contraria al Texto Fundamental.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

²⁰ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, P./J. 32/2007 (sic).



SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 28, fracción X, y 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 333, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de julio de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo, en términos de 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 Quintana Roo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medios electrónicos y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutive primero:

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo con razones adicionales, Piña Hernández por razones adicionales y diversas, Ríos Farjat con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicio-



nales y diversas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 154, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 333, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de julio de dos mil diecinueve. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción X, en sus porciones normativas "No haber sido condenado" y "ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial", de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 333, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de julio de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la invalidez de las normas, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Firman los señores Ministros presidente y el ponente, con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia P. XXXV/2002, 1a. CXXXVIII/2005 y 1a./J. 55/2006 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XVI, agosto de 2002, página 14; XXII, noviembre de 2005, página 40 y XXIV, septiembre de 2006, página 75, con números de registro digital: 186185, 176705 y 174247, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P./J. 37/2004 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIX, junio de 2004, página 863; con número de registro digital: 181398.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 31/2013 (10a.), 1a./J. 45/2015 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.) y 1a./J. 125/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 124; 19, Tomo I, junio de 2015, página 533; 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8 y 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, con números de registro digital: 2005105, 2009405, 2012589 y 2015679, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 19/2014 (10a.) y 1a./J. 21/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas y 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 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 día hábil siguiente, 2 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE AL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE (ARTÍCULO 60, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN 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).

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 MUNICIPALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESUMIMIENTO POR CANCELACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS POR HABER SIDO REFORMADAS POR UN NUEVO ACTO



LEGISLATIVO (APARTADO II.4, NUMERALES 3, 4 Y 5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NONOAVA; APARTADO II.8 DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE URIQUE, Y APARTADO II.10 DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MADERA, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

VII. CONTRIBUCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REGIRLAS A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

VIII. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

IX. 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.

X. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

XI. CONTRIBUCIONES. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ATRIBUYE AL LEGISLADOR LOCAL EN LA MATERIA NO LO AUTORIZA PARA DESNATURALIZARLAS.

XII. HECHO IMPONIBLE. DIFERENCIAS DE SU CONSTITUCIÓN ENTRE LAS CONTRIBUCIONES DENOMINADAS "DERECHOS" Y LOS IMPUESTOS.

XIII. CONTRIBUCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CUANTIFICACIÓN DE SU MAGNITUD.



XIV. CONTRIBUCIONES. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE ES UNA CUESTIÓN DE LÓGICA INTERNA DE LAS CONTRIBUCIONES, ADEMÁS DE SER UN REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD.

XV. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE, PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

XVI. CONTRIBUCIONES. ELEMENTOS QUE LAS CONFIGURAN.

XVII. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

XVIII. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS PARA EL CASO DE LOS DERECHOS, DEBEN IDENTIFICARSE EL TIPO DE SERVICIO DE QUE SE TRATA, ASÍ COMO EL COSTO QUE SU PRESTACIÓN REPRESENTA PARA EL ESTADO [INVALIDEZ DEL APARTADO II.7, NUMERAL 1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, DEL APARTADO II.4, NUMERALES 1 Y 2, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NONOAVA Y DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN VIII, INCISO A), NUMERALES 1.1, 1.2 Y 1.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO CASAS GRANDES, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

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 EQUIDAD [INVALIDEZ DEL APARTADO II.7, NUMERAL 1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, DEL APARTADO II.4, NUMERALES 1 Y 2, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NONOAVA Y DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN VIII, INCISO A), NUMERALES 1.1, 1.2 Y 1.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO CASAS GRANDES, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].



XX. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LAS NORMAS QUE ESTABLEZCAN LA CUOTA FIJA QUE DEBE PAGARSE POR DICHO SERVICIO, SEGÚN SI EL TIPO DE PREDIO ES DOMÉSTICO Y/O HABITACIONAL, COMERCIAL Y DE SERVICIOS O INDUSTRIAL, IMPONEN A LOS CONTRIBUYENTES UN PAGO DESPROPORCIONADO Y GENERAN UN TRATO DESIGUAL AL ESTABLECER DIVERSOS MONTOS POR LA PRESENTACIÓN DE UN MISMO SERVICIO [INVALIDEZ DEL APARTADO II.7, NUMERAL 1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, DEL APARTADO II.4, NUMERALES 1 Y 2, DE LA TARIFA ANEXA DE LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NONOAVA Y DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN VIII, INCISO A), NUMERALES 1.1, 1.2 Y 1.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO CASAS GRANDES, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXI. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA REGULACIÓN LOCAL QUE ESTABLECE EL COBRO DEL SERVICIO ÚNICAMENTE A PROPIETARIOS O POSEEDORES DEL PREDIO, EXCLUYENDO A OTROS QUE TAMBIÉN SE BENEFICIAN DE LA COMUNIDAD, ES DESPROPORCIONAL Y CARENTE DE RAZONABILIDAD [INVALIDEZ DEL APARTADO II.7, NUMERAL 1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, DEL APARTADO II.4, NUMERALES 1 Y 2, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NONOAVA Y DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN VIII, INCISO A), NUMERALES 1.1, 1.2 Y 1.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO CASAS GRANDES, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

XXIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

XXIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA



INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES O CERTIFICADAS, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN [INVALIDEZ DEL APARTADO XII, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALDAMA, DEL APARTADO II.4, INCISO 4), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BALLEZA, DEL APARTADO II.4, INCISO D), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL TULE, DEL APARTADO II.11, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GRAN MORELOS, DEL APARTADO II, NUMERAL 8, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE, DEL APARTADO II.14, NUMERAL 6, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, DEL APARTADO II.15, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MADERA, DEL APARTADO II.13, NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, DEL APARTADO L, NUMERAL 14, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJINAGA, DE LA FRACCIÓN IV, NUMERAL 1.1, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIVA PALACIO, DE LA FRACCIÓN V, INCISOS A), B), C) Y D), DEL APARTADO IDENTIFICADO COMO "DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS" DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSALES, DEL APARTADO II.8, NUMERAL 10, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSARIO, DEL APARTADO II.6, NUMERAL 9, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE CONCHOS, DEL APARTADO II, NUMERAL 10, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA Y DEL APARTADO II.12, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ISABEL, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXV. TRANSPARENCIA Y 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 SOLICITADAS [INVALIDEZ DEL APARTADO XII, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALDAMA, DEL APARTADO II.4, INCISO 4), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BALLEZA, DEL APARTADO II.4, INCISO D), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL TULE, DEL APARTADO II.11, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GRAN MORELOS, DEL APARTADO II, NUMERAL 8, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE, DEL APARTADO II.14, NUMERAL 6, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, DEL APARTADO II.15, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MADERA, DEL APARTADO II.13, NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, DEL APARTADO L, NUMERAL 14, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJINAGA, DE LA FRACCIÓN IV, NUMERAL 1.1, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIVA PALACIO, DE LA FRACCIÓN V, INCISOS A), B), C) Y D), DEL APARTADO IDENTIFICADO COMO "DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS" DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSALES, DEL APARTADO II.8, NUMERAL 10, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSARIO, DEL APARTADO II.6, NUMERAL 9, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE CONCHOS, DEL APARTADO II, NUMERAL 10, INCISOS A), B), C), Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA Y DEL APARTADO II.12, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ISABEL, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXVI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS, NO



CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN [INVÁLIDEZ DEL APARTADO XII, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALDAMA, DEL APARTADO II.4, INCISO 4), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BALLEZA, DEL APARTADO II.4, INCISO D), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL TULE, DEL APARTADO II.11, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GRAN MORELOS, DEL APARTADO II, NUMERAL 8, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE, DEL APARTADO II.14, NUMERAL 6, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, DEL APARTADO II.15, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MADERA, DEL APARTADO II.13, NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, DEL APARTADO L, NUMERAL 14, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJINAGA, DE LA FRACCIÓN IV, NUMERAL 1.1, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIVA PALACIO, DE LA FRACCIÓN V, INCISOS A), B), C) Y D), DEL APARTADO IDENTIFICADO COMO "DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS" DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSALES, DEL APARTADO II.8, NUMERAL 10, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSARIO, DEL APARTADO II.6, NUMERAL 9, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE CONCHOS, DEL APARTADO II, NUMERAL 10, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA Y DEL APARTADO II.12, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ISABEL, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN DEBE SER PROPORCIONADA AL SOLICITANTE SIN COSTO ALGUNO CUANDO IMPLIQUE ENTREGAR NO MÁS DE VEINTE HOJAS



SIMPLES [INVALIDEZ DEL APARTADO II.4, INCISO 4), NUMERAL 1 DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BALLEZA, DEL APARTADO II.4, INCISO D), NUMERAL 1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL TULE Y DEL APARTADO II, NUMERAL 10, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXVIII. DERECHOS POR SERVICIOS. DIFERENCIAS ENTRE COPIAS SIMPLS Y COPIAS CERTIFICADAS.

XXIX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MEDIOS MAGNÉTICOS O ELECTRÓNICOS PROPORCIONADOS POR EL SOLICITANTE, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR MOTIVOS DE CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DEL APARTADO XII, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALDAMA, DEL APARTADO II.4, INCISO 4), NUMERAL 1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BALLEZA, DEL APARTADO II.4, INCISO D), NUMERAL 1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL TULE, DEL APARTADO II.11, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GRAN MORELOS, DEL APARTADO II, NUMERAL 8, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE, DEL APARTADO II.14, NUMERAL 6, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, DEL APARTADO II.15, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MADERA, DEL APARTADO II.13, NUMERALES 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, DEL APARTADO I, NUMERAL 14, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJINAGA, DE LA FRACCIÓN IV, NUMERAL 1.1, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIVA PALACIO, DE LA FRACCIÓN V, INCISOS A) Y B), DEL APARTADO IDENTIFICADO COMO "DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS" DE LA TARIFA ANEXA DE LA



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSALES, DEL APARTADO II.8, NUMERAL 10, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSARIO, DEL APARTADO II.6, NUMERAL 9, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE CONCHOS, DEL APARTADO II, NUMERAL 10, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA Y DEL APARTADO II.12, INCISOS A) Y B), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ISABEL, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXX. LIBERTAD DE REUNIÓN. MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.

XXXI. LIBERTAD DE REUNIÓN. ALCANCE DE ESTE DERECHO HUMANO.

XXXII. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.

XXXIII. LIBERTAD DE REUNIÓN. SU EJERCICIO MEDIANTE LA CELEBRACIÓN DE EVENTOS SOCIALES PARTICULARES, BODAS, XV AÑOS, BAUTIZOS U OTROS, EN CASA PROPIA O DE TERCEROS, SIN FINES DE LUCRO, NO DEBE CONDICIONARSE AL COBRO POR LA EMISIÓN DE UN PERMISO PREVIO QUE CARECE DE FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL O CONVENCIONAL [INVALIDEZ DEL APARTADO II.7, INCISO Ñ), NUMERALES 3 Y 4, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALDAMA, DEL APARTADO II.4, NUMERAL 4, SUB NUMERALES 4.1 Y 4.2, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALLENDE, DEL APARTADO II.6, EN LA PARTE RELATIVA A "PERMISOS PARA ORGANIZACIONES DE BAILES Y EVENTOS SOCIALES", NUMERALES 1, 2, 3, 4 Y 5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BOCOYNA, DEL APARTADO II, SUBAPARTADO 9, NUMERAL 4, INCISO A), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUSIHUIRIACHI, DEL APARTADO II.11, SUBAPARTADO II.11.1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, DEL APARTADO II.14, NUMERAL 5, LETRA U, SUB LETRAS U.1 Y U.2, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, DEL APARTADO II, NUMERAL 4, INCISO H), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA CRUZ, DEL APARTADO II.14, NUMERALES 1, 2, 3, 4 Y



5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MADERA, DEL APARTADO II.3, NUMERALES 3.1.4 Y 3.1.5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MANUEL BENAVIDES, DEL APARTADO II, SUBAPARTADO 1.8, NUMERAL 1.8.1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORIS, DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN IV, LETRA A, SUBAPARTADOS A.2.20.14, A.2.21.1 Y A.2.21.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO CASAS GRANDES, DEL APARTADO L, NUMERAL 13, INCISO G), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJINAGA Y DEL APARTADO II.10, NUMERAL 10.1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE URIQUE, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXXIV. LIBERTAD DE REUNIÓN. LA CELEBRACIÓN DE EVENTOS EN ESPACIOS PÚBLICOS Y EN DOMICILIOS PARTICULARES TALES COMO BODAS, XV AÑOS, BAUTIZOS U OTROS, NO DEBEN CONDICIONARSE A UNA AUTORIZACIÓN PREVIA PORQUE SE AFECTA DE MANERA DESPROPORCIONAL ESE DERECHO HUMANO [INVALIDEZ DEL APARTADO II.7, INCISO Ñ), NUMERALES 3 Y 4, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALDAMA, DEL APARTADO II.4, NUMERAL 4, SUB NUMERALES 4.1 Y 4.2, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALLENDE, DEL APARTADO II.6, EN LA PARTE RELATIVA A "PERMISOS PARA ORGANIZACIONES DE BAILES Y EVENTOS SOCIALES", NUMERALES 1, 2, 3, 4 Y 5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BOCOYNA, DEL APARTADO II, SUBAPARTADO 9, NUMERAL 4, INCISO A), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUSHUIRIACHI, DEL APARTADO II.11, SUBAPARTADO II.1 1.1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, DEL APARTADO II.14, NUMERAL 5, LETRA U, SUB LETRAS U.1 Y U.2, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, DEL APARTADO II, NUMERAL 4, INCISO H), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA CRUZ, DEL APARTADO II.14, NUMERALES 1, 2, 3, 4 Y 5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MADERA, DEL APARTADO II.3, NUMERALES 3.1.4 Y 3.1.5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MANUEL BENAVIDES, DEL APARTADO II, SUBAPARTADO 1.8, NUMERAL 1.8.1, DE LA



TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORIS, DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN IV, LETRA A, SUBAPARTADOS A.2.20.14, A.2.21.1 Y A.2.21.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO CASAS GRANDES, DEL APARTADO I, NUMERAL 13, INCISO G), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJINAGA Y DEL APARTADO II.10, NUMERAL 10.1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE URIQUE, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXXV. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS QUE SE IMPONEN POR DORMIR EN LA VÍA PÚBLICA, NO ENCUENTRAN UN FUNDAMENTO OBJETIVO EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS, AUNADO A QUE PRODUCEN UN EFECTO DISCRIMINATORIO EN PERJUICIO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE O SIN HOGAR (INVALIDEZ DE LA INFRACCIÓN IDENTIFICADA COMO "DORMIR EN LUGARES PÚBLICOS", EN LA PARTE RELATIVA A LAS "FALTAS O INFRACCIONES CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES Y LA INTEGRIDAD MORAL DEL INDIVIDUO Y DE LA FAMILIA" DE LOS ANEXOS DE LAS TARIFAS DEL MUNICIPIO DE ALLENDE Y DE LA FRACCIÓN XI DE LAS "INFRACCIONES CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES Y LA INTEGRIDAD MORAL DEL INDIVIDUO Y DE LA FAMILIA" DE LAS "TARIFAS DE MULTAS POR FALTAS AL BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO", DE LA TARIFA ANEXA A LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, AMBAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXXVI. DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES.

XXXVII. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.

XXXVIII. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL COBRO DE DERECHOS POR RE-



GISTRO EXTEMPORÁNEO DE NACIMIENTO, ASÍ COMO DE OTRAS MEDIDAS Y PRÁCTICAS QUE ATENTEN CONTRA AQUÉLLA.

XXXIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL APARTADO II.4, NUMERALES 3, 4 Y 5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NONOAVA, DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2022).

XL. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LOS APARTADOS II.7, INCISO Ñ), NUMERALES 3 Y 4, Y XII, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALDAMA, II.4, NUMERALES 2.11, 2.12 Y 4, SUB NUMERALES 4.1 Y 4.2, E INFRACCIÓN IDENTIFICADA COMO "DORMIR EN LUGARES PÚBLICOS", EN LA PARTE RELATIVA A "SON FALTAS O INFRACCIONES CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES Y LA INTEGRIDAD MORAL DEL INDIVIDUO Y DE LA FAMILIA" DE LOS ANEXOS DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALLENDE, II.4, INCISO 4), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BALLEZA, II.6, EN LA PARTE RELATIVA A "PERMISOS PARA ORGANIZACIONES DE BAILES Y EVENTOS SOCIALES", NUMERALES 1, 2, 3, 4 Y 5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BOCOYNA, II.7, NUMERALES 11.12 Y 11.13, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORONADO, II, SUBAPARTADO 9, NUMERAL 4, INCISO A), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUSIHUIRIACHI, II.4, INCISO D), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL TULE, II.7, NUMERAL 1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARÍAS, II.11, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GRAN MORELOS, II, NUMERAL 8, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE, II.11., SUBAPARTADO II.11.1, DE LA TARIFA ANEXA DE LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, II.14, NUMERALES 5, LETRA



U, SUB LETRAS U.1 Y U.2, Y 6, INCISOS A), B), C) Y D), Y FRACCIÓN XI, DE LAS "INFRACCIONES CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES Y LA INTEGRIDAD MORAL DEL INDIVIDUO Y DE LA FAMILIA" DE LAS "TARIFAS DE MULTAS POR FALTAS AL BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO", DE LA TARIFA ANEXA A LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, II, NUMERAL 4, INCISO H), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CRUZ, II.14, NUMERALES 1, 2, 3, 4 Y 5, Y II.15, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MADERA, II.3, NUMERALES 3.1.4 Y 3.1.5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MANUEL BENAVIDES, II.13, NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, II, SUBAPARTADO 1.8, NUMERAL 1.8.1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORIS, II.4, NUMERALES 1 Y 2, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NONOAVA, ARTÍCULO 21, FRACCIONES IV, LETRA A, SUBAPARTADOS A.2.20.14, A.2.21.1 Y A.2.21.2, Y VIII, INCISO A), NUMERALES 1.1, 1.2 Y 1.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO CASAS GRANDES, APARTADOS L, NUMERALES 13, INCISO G), Y 14, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJINAGA, IV, NUMERAL 1.1, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIVA PALACIO, II.8, NUMERAL 10, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSARIO, FRACCIÓN V, INCISOS A), B), C) Y D), DEL APARTADO IDENTIFICADO COMO "DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS" DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSALES, APARTADOS II.6, NUMERAL 9, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE CONCHOS, II, NUMERAL 10, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA, II.12, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ISABEL, Y II.10, NUMERAL 10.1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE URIQUE, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2022].

XLI. 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 APARTADOS II.7, INCISO Ñ), NUMERALES 3 Y 4, Y XII, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALDAMA, II.4, NUMERALES 2.11, 2.12 Y 4, SUB NUMERALES 4.1 Y 4.2, E INFRACCIÓN IDENTIFICADA COMO "DORMIR EN LUGARES PÚBLICOS", EN LA PARTE RELATIVA A "SON FALTAS O INFRACCIONES CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES Y LA INTEGRIDAD MORAL DEL INDIVIDUO Y DE LA FAMILIA" DE LOS ANEXOS DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALLENDE, II.4, INCISO 4), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BALLEZA, II.6, EN LA PARTE RELATIVA A "PERMISOS PARA ORGANIZACIONES DE BAILES Y EVENTOS SOCIALES", NUMERALES 1, 2, 3, 4 Y 5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BOCOYNA, II.7, NUMERALES 11.12 Y 11.13, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORONADO, II, SUBAPARTADO 9, NUMERAL 4, INCISO A), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUSHUIRIACHI, II.4, INCISO D), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL TULE, II.7, NUMERAL 1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ FARIÁS, II.11, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GRAN MORELOS, II, NUMERAL 8, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE, II.11, SUBAPARTADO II.11.1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUERRERO, II.14, NUMERALES 5, LETRA U, SUB LETRAS U.1 Y U.2, Y 6, INCISOS A), B), C) Y D), Y FRACCIÓN XI, DE LAS "INFRACCIONES CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES Y LA INTEGRIDAD MORAL DEL INDIVIDUO Y DE LA FAMILIA" DE LAS "TARIFAS DE MULTAS POR FALTAS AL BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO", DE LA TARIFA ANEXA A LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ, II, NUMERAL 4, INCISO H), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA CRUZ, II.14, NUMERALES 1, 2, 3, 4 Y 5, Y II.15, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MADERA, II.3, NUMERALES 3.1.4 Y 3.1.5, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MANUEL BENAVIDES, II.13, NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATAMOROS, II, SUBAPARTADO 1.8, NU-



MERAL 1.8.1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORIS, II.4, NUMERALES 1 Y 2, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NONOAVA, ARTÍCULO 21, FRACCIONES IV, LETRA A, SUBAPARTADOS A.2.20.14, A.2.21.1 Y A.2.21.2, Y VIII, INCISO A), NUMERALES 1.1, 1.2 Y 1.3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO CASAS GRANDES, APARTADOS L, NUMERALES 13, INCISO G) Y 14, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJINAGA, IV, NUMERAL 1.1, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIVA PALACIO, II.8, NUMERAL 10, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSARIO, FRACCIÓN V, INCISOS A), B), C) Y D), DEL APARTADO IDENTIFICADO COMO "DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS" DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSALES, APARTADOS II.6, NUMERAL 9, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE CONCHOS, II, NUMERAL 10, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA, II.12, INCISOS A), B), C) Y D), DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ISABEL, Y II.10, NUMERAL 10.1, DE LA TARIFA ANEXA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE URIQUE, TODAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2022].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 25 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la presente acción de inconstitucionalidad contra el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua y el Poder Ejecutivo de la propia entidad contra diversas disposiciones normativas contenidas en las leyes de ingresos municipales del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Este Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad.	16
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados diversos artículos de leyes de ingresos de Municipios de Chihuahua para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.	16
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	41
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada. Se desestima la causa de improcedencia propuesta por el Poder Ejecutivo Local en la que sostiene que no participó en la formación de las normas impugnadas, pues su intervención fue únicamente respecto la promulgación y publicación. Es así, porque al tener injerencia en el proceso legislativo para otorgarles plena validez y eficacia, se encuentra implicado en la emisión de los decretos impugnados.	42
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Por otro lado, se decreta el sobreseimiento en relación con el apartado II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, el apartado II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava, así como respecto de las tarifas que se precisan del apartado II. 8 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, todos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicadas en el Periódico Oficial del Estado el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno, toda vez que con posterioridad a la presentación de esta acción de inconstitucionalidad, en una parte de	43



		su texto, esos dispositivos jurídicos fueron reformados.	
VI.	ESTUDIO DE FONDO	El análisis de los conceptos de invalidez planteados se dividirá en cinco apartados.	52
	VI.1. CONTRIBUCIÓN POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO	Se advierte que las normas analizadas transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque fijan el cálculo del monto que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio; sino que, se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar el crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo.	53
	VI.2. COBRO POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA (RELACIONADA CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA)	<p>Se declara la invalidez de los preceptos impugnados, porque vulneran los principios de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información, pues en esa materia rige el principio de gratuidad, por lo que las tarifas o cuotas deben estar reforzadamente motivadas, lo cual se erige como una carga para el legislador quien deberá razonar sobre esos aspectos.</p> <p>Por otra parte, las disposiciones que se precisan establecen el cobro de copias certificadas y simples, el cual, si bien puede llevarse a cabo, lo cierto es que el costo de los materiales debe estar justificado de manera objetiva y razonable.</p> <p>También se advierte que el legislador local tampoco estableció razón alguna para justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.</p>	63



En síntesis, el legislador no justificó en el proceso legislativo que dio origen a las normas cuestionadas la razón para imponer el costo de las copias simples de lo que resulta en la inconstitucionalidad de éstas.

Además, los preceptos impugnados no establecen el cobro a partir de reproducción de la vigésimo primera hoja, pues conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas simples, reforzando la inconstitucionalidad al cobro de copias simples.

En el caso de copias certificadas, ha sido criterio de este Alto Tribunal que la solicitud y pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, así como que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo; por tanto, a diferencia de las copias simples, que son reproducciones fotográficas de documentos, las certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide y presumen una copia auténtica de un instrumento al haber sido comparado con su original y confrontarlo para reiterar que concuerdan.

Además, en el supuesto de información digitalizada y entregada en medios magnéticos o electrónicos proporcionados por el solicitante, el cobro de cualquier cuota resulta inconstitucional, pues el material es proporcionado directamente por quien solicita la información, siendo que, en esos casos, lo que se cobra de



	<p>manera encubierta es la búsqueda de información, lo cual vulnera el principio de gratuidad y la prohibición de discriminar por motivos de condición económica.</p> <p>Por tanto, se declara la invalidez de los preceptos impugnados.</p>	
VI.3. COBRO POR EL PAGO DE DERECHOS AL REALIZAR EVENTOS SOCIALES	<p>Se declara la invalidez de los preceptos combatidos, toda vez que establecen el pago de ciertos derechos para la expedición de un permiso que permita a los particulares la celebración de eventos en espacios públicos y en sus domicilios particulares tales como bodas, quince años, bautizos u otros, pues guardan identidad con las normas estimadas como inconstitucionales en el precedente señalado y, por ende, vulneran el ejercicio de la libertad de reunión.</p>	82
VI.4. COBRO POR PERNOCTAR EN LA VÍA PÚBLICA	<p>Se declara la invalidez de las normas impugnadas, porque sancionan administrativamente por dormir en la vía pública, pues producen un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente en forma desproporcional a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.</p>	94
VI.5. COBRO POR EL REGISTRO EXTEMPORÁNEO DEL NACIMIENTO	<p>Se declara la invalidez de los preceptos impugnados.</p> <p>Lo anterior, conforme a precedentes este Tribunal Pleno concluyó que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el Registro Civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede</p>	97



		<p>ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos.</p> <p>Así, se determinó que resultan inconstitucionales las normas que contienen cuotas aplicables al registro extemporáneo de nacimiento, o bien, multas aplicables por declarar el nacimiento fuera del plazo ahí establecido.</p>	
VII.	EFFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ	Se precisan las disposiciones invalidadas.	102
	EXTENSIÓN DE EFECTOS	Se extiende la invalidez a las tarifas contenidas en el apartado II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa de derechos publicado el nueve de abril de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado, relativo a la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, conforme a los mismos argumentos expresados en la primera parte del estudio de fondo VI.1.	104
	FECHA A PARTIR DE LA QUE SURTE EFECTOS LA DECLARATORIA GENERAL DE INVALIDEZ	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado.	106
	VINCULACIÓN AL CONGRESO	Se vincula al Congreso del Estado para abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad en lo futuro.	106
	NOTIFICACIONES	Se ordena notificar la sentencia a los Municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyos preceptos se invalidaron.	106
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad,</p>	107



respecto de los apartados II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava y II.8 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, Chihuahua, para el ejercicio fiscal de 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno, por las razones expuestas en el apartado quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los apartados II.7, inciso ñ), numerales 3 y 4, y XII, incisos a), b), c) y d) de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, II.4, numerales 2.11, 2.12 y 4, sub numerales 4.1 y 4.2, e infracción identificada como "Dormir en lugares públicos", en la parte relativa a la "Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de los anexos de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende, II.4, inciso 4), numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Balleza, II.6, en la parte relativa a "Permisos para organizaciones de bailes y eventos sociales", numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Bocoyna, II.7, numerales 11.12 y 11.13, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Coronado, II, subapartado 9, numeral 4, inciso a), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Cusihuirachi, II.4, inciso d), numerales 1, 2 y 3 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de El Tule, II.7, numeral 1, de la tarifa anexa de la



Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, II.11, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos, II, numeral 8, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, II.11, subapartado II.11.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, II.14, numerales 5, letra U, sub letras u.1 y u.2 y 6, incisos a), b), c) y d); y fracción XI, de las "Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de las "Tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen gobierno", de la tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, II, numeral 4, inciso h), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de La Cruz, II.14, numerales 1, 2, 3, 4 y 5, y II.15, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, II.3, numerales 3.1.4 y 3.1.5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Manuel Benavides, II.13, numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, II, subapartado 1.8, numeral 1.8.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Moris, II.4, numerales 1 y 2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava, artículo 21, fracciones IV, letra a, subapartados a.2.20.14, a.2.21.1 y a.2.21.2, y VIII, inciso a), numerales 1.1, 1.2 y 1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes, apartados I, numerales 13, inciso g), y 14, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga, IV, numeral 1.1, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos



del Municipio de Riva Palacio, II.8, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosario, fracción V, incisos a), b), c) y d), del apartado identificado como "Derechos por prestación de servicios" de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosales, apartados II.6, numeral 9, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos, II, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara, II.12, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel, y II.10, numeral 10.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, Chihuahua, para el ejercicio fiscal de 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez, por extensión, del apartado II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava, para el ejercicio fiscal de 2022, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de abril de dos mil veintidós, en términos del apartado VII de esta sentencia.

QUINTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chihuahua y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.



	SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> .	
--	---	--

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinticinco de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 7/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, en la que se impugnan diversas disposiciones normativas contenidas en distintas leyes de ingresos municipales del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de demanda.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinticuatro de enero de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las disposiciones siguientes:

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron

a) Relacionadas con el pago del derecho por el servicio de alumbrado público

1. Apartado II.7 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías para el ejercicio fiscal de 2022.



2. Apartado II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera para el ejercicio fiscal de 2022.

3. Apartado II.4 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava para el ejercicio fiscal de 2022.

4. Artículo 21, fracción VIII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes para el ejercicio fiscal de 2022.

5. Apartado II.8 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique para el ejercicio fiscal de 2022.

b) Transgresión al principio de gratuidad en el acceso a la información

1. Apartado XII de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama para el ejercicio fiscal de 2022.

2. Apartado II.4, inciso 4), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Balleza para el ejercicio fiscal de 2022.

3. Apartado II.4, inciso d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de el Tule para el ejercicio fiscal de 2022.

4. Apartado II.11, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos para el ejercicio fiscal de 2022.

5. Apartado II, numeral 8, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe para el ejercicio fiscal de 2022.

6. Apartado II.14, numeral 6, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez para el ejercicio fiscal de 2022.

7. Apartado II.15, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera para el ejercicio fiscal de 2022.



8. Apartado II.13, numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros para el ejercicio fiscal de 2022.

9. Apartado I, numeral 14, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga para el ejercicio fiscal del 2022.

10. Apartado II (sic), fracción IV, numeral 1.1, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Riva Palacio para el ejercicio fiscal de 2022.

11. Fracción V, incisos a), b), c) y d), del apartado identificado como "Derechos por prestación de servicios" de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosales para el ejercicio fiscal de 2022.

12. Apartado II.8, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosario para el ejercicio fiscal de 2022.

13. Apartado II.6, numeral 9, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos para el ejercicio fiscal de 2022.

14. Apartado II, numeral 10, incisos a), b), c), y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara para el ejercicio fiscal de 2022.

15. Apartado II.12, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel para el ejercicio fiscal de 2022.

c) Vulneración a la libertad de reunión e intimidad, así como al libre desarrollo de la personalidad

1. Apartado II.7, inciso ñ), numerales 3 y 4, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama para el ejercicio fiscal de 2022.

2. Apartado II.4, numeral 4, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el ejercicio fiscal 2022.



3. Apartado II.6, en la parte relativa a "Permisos para organizaciones de bailes y eventos sociales", numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Bocoyna para el ejercicio fiscal de 2022.

4. Apartado II, subapartado 9, numeral 4, inciso a), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Cusihuirachi para el ejercicio fiscal de 2022.

5. Apartado II.11, subapartado II.151.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero para el ejercicio fiscal de 2022.

6. Apartado II.14, numeral 5, letra U, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez para el ejercicio fiscal de 2022.

7. Apartado II, numeral 4, inciso h), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de la Cruz para el ejercicio fiscal 2022.

8. Apartado II.14, numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera para el ejercicio fiscal de 2022.

9. Apartado II.3, numerales 3.1.4 y 3.1.5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Manuel Benavides para el ejercicio fiscal de 2022.

10. Apartado II, subapartado 1.8, numeral 1.8.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Moris para el ejercicio fiscal 2022.

11. Artículo 21, fracción IV, letra a, subapartados a.2.20.14, a.2.21.1 y a.2.21.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes para el ejercicio fiscal de 2022.

12. Apartado I, numeral 13, inciso g), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga para el ejercicio fiscal de 2022.

13. Apartado II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique para el ejercicio fiscal de 2021 (sic).



d) Vulneración al derecho de igualdad y no discriminación

1. Infracción identificada como "dormir en lugares públicos", en la parte relativa a la "faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de los anexos de las tarifas de la Ley de Ingresos 2022 del Municipio de Allende para el ejercicio fiscal de 2022.

2. Fracción XI de las "Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de las "Tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen gobierno", de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2022 del Municipio de Jiménez.

e) Transgresión al derecho a la identidad

1. Apartado II.4, numerales 2.11 y 2.12, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el ejercicio fiscal 2022.

2. Apartado II.7, numerales 11.12 y 11.13, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Coronado para el ejercicio fiscal de 2022.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el día 25 de diciembre de 2021.

2. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La Comisión accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1o., 6o., 9o., 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, 16, 22 y 24 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, expuso los siguientes conceptos de invalidez:

- **Primero. Alumbrado público.** Señala que las normas que establecen el cobro del derecho por servicio de alumbrado público son contrarias al derecho



a la seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Lo anterior, dado que, por una parte, los contribuyentes deberán pagar cuotas distintas según el tipo de uso del predio registrado ante la comisión suministradora de energía eléctrica: residencial o habitacional, comercial o industrial, y no con base en los gastos que le genere al Municipio la prestación de ese servicio.

Por otro lado, indica que la Ley de Ingresos del Municipio de Madera prevé que el monto a pagar por el servicio de alumbrado público se fijará de acuerdo con el consumo del fluido eléctrico, lo que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

Manifiesta que el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de brindar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que atienda a beneficiar a personas en específico, por el contrario, el beneficio será directo en favor de todos los gobernados por igual. En ese sentido, el costo que los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho servicio público debe ser igual.

Argumenta la inconstitucionalidad de las normas que prevén el cobro por el servicio de alumbrado público en las leyes de ingresos de los Municipios de Gómez Farías, Nonoava, Nuevo Casas Grande y Urique, ya que determinan el pago del alumbrado atendiendo al tipo de suelo registrado ante la comisión suministradora de energía eléctrica, considerando tres tarifas distintas: 1) residencial o habitacional, 2) comercial; y, 3) industrial; sin embargo, el legislador local pasó por alto que el objeto de tal servicio no es beneficiar a una persona en particular, sino a toda la población o transeúntes en el territorio municipal que corresponda.

Refiere que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 28/2019, en la que anuló el cobro por el derecho de alumbrado público de normas similares a las impugnadas.



También precisa que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 21/2020, promovida contra diversos preceptos de leyes de ingresos para los Municipios de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, en la que se concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho al alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, eran violatorias de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias y de seguridad jurídica.

Mencionó que para que las normas respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad tributaria es necesario que la determinación de cuotas por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, además, que las cuotas que prevean sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

Ello, porque el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función del costo que genera la prestación del servicio, no de manera diferenciada respecto del tipo de predio que se haya registrado.

Por otra parte, considera que es inconstitucional el cobro del servicio de alumbrado público previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, porque el legislador local estableció un gravamen sobre el consumo de energía eléctrica, dado que el monto a pagar en el Municipio de Madera dependerá del consumo de kilowatts y no respecto del gasto que le causa al Municipio proporcionar el servicio de alumbrado público.

Sostiene que si bien el artículo 115 de la Constitución Federal prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, lo cierto es que dicha habilitación está limitada por mandatos constitucionales y derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales suscritos por México.

Por su parte, por mandato del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), constitucional, será el Congreso de la Unión la autoridad competente para establecer contribuciones sobre energía eléctrica.

De ahí, que es inconstitucional la forma en que el legislador local reguló en la ley de referencia cómo se recaudará el servicio de alumbrado público, pues



con independencia de la denominación que estableció –pago por servicio de alumbrado público– lo cierto es que al fijar que el pago será conforme al consumo de kilowatts, en realidad gravó el consumo de energía por parte de los contribuyentes.

Sostiene que el Tribunal Pleno sustentó el criterio anterior al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2019, asimismo, al fallar la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, declaró la invalidez de los preceptos que regulan el impuesto sobre el consumo de energía eléctrica. En este último fallo se vinculó hacia el futuro al Congreso del Estado de Chihuahua para que se abstuviera de establecer derechos por alumbrado público en los términos invalidados, lo cual incumplió.

• **Segundo. Derechos por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, copias certificadas y reproducción de medios magnéticos y discos compactos.** Señala que las normas impugnadas vulneran el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige y el de proporcionalidad de las contribuciones, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción II, 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Indica que en las leyes de ingresos que se combaten el legislador local estimó pertinente homologar el cobro por la reproducción de información en materia de transparencia. Así, estableció como montos a pagar los siguientes:

- Disco flexible de 3.5 pulgadas: \$10.00
- Disco compacto CD ROM \$10.00
- Copia fotostática simple tamaño carta u oficio \$1.00
- Copia certificada tamaño carta u oficio \$21.63

Sin embargo, pese al esfuerzo realizado por el Congreso Local para establecer cobros homólogos, dichos cobros carecen de una base objetiva que



atienda exclusivamente a los costos que le significan a las autoridades brindar la información, ello pues tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información impera el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador a efecto de demostrar que no está gravando la información.

Establece que conforme al artículo 134 de la Constitución Federal, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, en tal virtud, los materiales que adquieran los Municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse de las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras.

Señala que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó que al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere de una motivación reforzada por parte del legislador en la que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

Ello, ya que en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones, entre otros, lo cual resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

Menciona que del dictamen emitido por la Comisión de Programación, Presupuesto y Hacienda Pública del Congreso del Estado de Chihuahua, no se advierte ningún análisis objetivo de los precios de los materiales que se utilizan para la reproducción de la información, por lo que el establecimiento de las tarifas impugnadas carece de justificación razonable que le permita al legislador establecer claramente el motivo por el cual determinó el monto a pagar.

Relata que el legislador local estableció que el cobro a pagar será después de las veinte primeras hojas –en atención al artículo 141 de la Ley General de



Transparencia y Acceso a la Información Pública–, lo cierto es que el monto carece de justificación y, en consecuencia, no es posible advertir que, efectivamente, es el resultado de los materiales utilizados por la autoridad responsable.

Estima que el legislador local tenía la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas corresponde por la entrega de información en diversos medios, únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, pues en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

Además, argumenta que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico, ya que al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas podrían ser periodistas, quienes tienen como función social buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decretó la invalidez de normas de diversas leyes de ingresos municipales de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, que establecían cobros desproporcionados e injustificables por la reproducción de información y se vinculó al Congreso Local para que, en lo futuro, se abstuviera de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información, lo cual no ha sido cumplido.

• Tercero. El pago del derecho por la realización de eventos sociales vulnera los derechos a la libertad de reunión e intimidad y resulta en una intrusión excesiva y desproporcionada en la vida privada de las personas.

Las normas violan los derechos referidos porque establecen el cobro por la expedición de anuencias, permisos o autorizaciones municipales para la realización de diversos eventos sociales, tales como bailes, fiestas de salón, fiestas en domicilio particular y fiestas familiares y particulares, entre otras, sin que señalen de manera expresa la utilización de vías públicas u otros bienes de uso común que se aprovechen especialmente, lo cual confirma la inconstitucionalidad.



dad 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.

Precisa que las normas reclamadas prevén el cobro del permiso por la realización de eventos sociales en sí mismos, aun cuando refiere en algunas disposiciones que aquéllos pueden realizarse en locales establecidos para tal efecto; sin embargo, se mezclan dos cuestiones distintas, por un lado, es admisible que se exijan permisos para que los dueños de los 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.

Indica que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes resolvió que el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados se reúnan en sus casas o salones comerciales, con motivo de los eventos sociales, son inconstitucionales porque condicionan el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de los Municipios al pago para la obtención del permiso restrictivo, el que carece de fundamento constitucional.

Explica que en la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, este Alto Tribunal invalidó normas que establecen cobros por la expedición de permisos para la realización de eventos sociales, pues vulneran el derecho a la libertad de reunión y vinculó al Congreso Local de Chihuahua para que se abstuviera de reiterar ese vicio de inconstitucionalidad, lo cual ha sido incumplido.

• Cuarto. Las normas que prevén multas a las personas por dormir en la calle transgreden los derechos humanos de igualdad y no discriminación.

Arguye que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que una distinción que se basa en una categoría sospechosa es aquella que utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional, es decir: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) disca-



pacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil; y, l) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así, considera que las normas al establecer multas por "dormir en la calle", resultan desproporcionales y carentes de alguna justificación, pues generan una discriminación en razón de origen y condición social de las personas; es decir, contienen una categoría sospechosa prohibida por la Constitución Federal.

Refiere que si bien las normas están redactadas en términos neutrales por no excluir explícitamente a las personas de población sin hogar, provocan una diferencia de trato irrazonable, injusto e injustificable, de acuerdo con la situación que ocupan las personas dentro de la estructura social, por lo que se actualiza una práctica de discriminación indirecta.

Expresa que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, en la que se pronunció sobre la constitucionalidad de normas similares, además al fallar la acción de inconstitucionalidad 27/2014 y su acumulada 30/2021, declaró la inconstitucionalidad de disposiciones que preveían cobros como una multa por "dormir en lugares/espacios públicos" y se vinculó al Congreso del Estado de Chihuahua para que se abstuviera de reiterar el vicio señalado, en el cual continúa incurriendo.

• Quinto. Cobro por registro extemporáneo de nacimiento, transgrede el derecho humano a la identidad y a la gratuidad por la emisión de la primera acta de nacimiento.

El Poder Reformador de la Constitución dispuso en el artículo segundo transitorio del Decreto que reforma el numeral 4o. constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México disponían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la excepción del cobro de derechos por el registro del nacimiento y expedición de la primera copia certificada del acta respectiva, lo que tiene como consecuencia que el marco constitucional mexicano brinde una protección más amplia al derecho a la identidad.



No obstante, el legislador local pasó por alto dicha reforma al establecer un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, con lo que desnaturaliza los fines constitucionales del derecho a la identidad en perjuicio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, además la medida adoptada al aprearse injustificada y desproporcionada, se erige como discriminatoria.

Dicho de otro modo, los preceptos impugnados, al establecer una tarifa de cobro por el registro intempestivo de nacimiento, introduce un pago directo e indirecto por el ejercicio del derecho a la identidad, cuya consecuencia es desincentivar a las personas que deben acudir a realizar el registro referido con la inmediatez referida por la Convención sobre Derechos de la Niñez. Aunado a ello, limita su obligación de reconocer, observar y respetar el derecho humano de mérito, solamente para las personas menores de edad.

Es decir, las normas impugnadas constituyen un obstáculo para acceder a la identidad y sus derechos conexos, sin perder de vista que el registro gratuito del nacimiento es una obligación constitucional del Estado, cuyo objeto es garantizar el derecho aludido.

Así, el cobro por el registro extemporáneo de nacimiento carece de justificación constitucional y se traduce en barreras que impiden la realización efectiva de la obligación de garantía que la Constitución Federal y los tratados internacionales imponen al Estado en materia de identidad.

Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016 y 36/2016, así como las diversas 4/2017, 6/2017, 9/2017, 10/2017 y 11/2017, y 4/2018, 7/2018 y 26/2018, el Alto Tribunal declaró la invalidez de las disposiciones normativas que establecían ya sea un cobro por el registro de nacimiento o una multa a las personas que incurrieran en ese supuesto.

De manera particular, al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de disposiciones de los Municipios de Allende y de Ignacio de Zaragoza, ambos del Estado de Chihuahua, de contenido similar a las ahora impugnadas.



En las sentencias de los citados medios de control constitucional, el Alto Tribunal determinó que el cobro por el registro extemporáneo representa una transgresión al derecho a la identidad y, aunque la imposición de la tarifa por registro extemporáneo pudiera perseguir un fin considerado legítimo, como propiciar que los padres declaren el nacimiento de sus hijas e hijos de manera inmediata al nacimiento, lo cierto es que sólo traería por consecuencia desincentivar a los padres a que ocurran a hacer el registro de sus hijas e hijos.

Las normas impugnadas transgreden el derecho de igualdad, debido a que solamente hacen efectivo el derecho a la identidad a un grupo de personas determinado debido a la edad, mismo que carece de un fin constitucionalmente válido. Asimismo, eluden la obligación que se tiene de garantizar el derecho a la identidad porque el Estado no da cumplimiento al Texto Constitucional y desconoce el derecho a la identidad, así como el principio de gratuidad, imponiendo barreras legales para la consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en las normas legales que se combaten.

4. Admisión y trámite. Por acuerdo de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número 7/2022 y la turnó a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf como instructora del procedimiento.

5. La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintidós, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial Estatal 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 antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. Mediante oficio depositado en la Oficina de Correos de México el tres de marzo de dos mil vein-



tidós y recibido el quince siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la subsecretaria de Normatividad y Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua, en representación de la titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad, rindió informe en el que expresó, en síntesis, lo siguiente:

• Causas de improcedencia

Refiere que los actos impugnados no son atribuibles al Poder Ejecutivo, pues se refieren al proceso legislativo llevado a cabo por la Sexagésima Séptima Legislatura Constitucional del Estado y la parte actora no realizó argumentos contra la promulgación o publicación de los decretos impugnados, actos que sí son propios del Poder Ejecutivo.

Menciona que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vinculada con el diverso 19, fracción VIII, ya que la promovente no señaló vicios propios sobre la promulgación y publicación de los decretos impugnados.

• Sobre la validez de las normas

Primero. Indica que el Poder Legislativo Local tiene facultades para emitir las normas combatidas en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, último párrafo, de la Constitución Federal; por su parte, el diverso 115 constitucional establece que los Municipios estarán a cargo de la prestación del servicio de alumbrado público, por lo que el Poder Legislativo pudo incluir en los preceptos impugnados lo relativo a la prestación y tarifas por concepto de alumbrado público, con la finalidad de velar por la justicia social y el bien común de los ciudadanos del Estado, ya que al regularse el servicio municipalizado de alumbrado público se pretende recaudar recursos económicos necesarios que propicien una mejora en la prestación del citado servicio.

En atención al principio de contribución al gasto público, el legislador local busca satisfacer las necesidades de la colectividad que se ve beneficiada con dichos servicios, en los que el Estado sólo actúa como un ente recaudador y prestador de servicios, en donde el único beneficiado es el individuo, como lo



dispone la jurisprudencia P./J. 15/2019 (10a.), de rubro "GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES."; por ende, las normas son legales dada la competencia legal para imponer cargas económicas por concepto de alumbrado público.

Por ello, en uso de esas facultades los Municipios remitieron ante la Legislatura Local sus leyes de ingresos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil veintidós, conteniendo el cobro por el derecho de alumbrado. Recibidos como fueron, se turnaron para su estudio a comisiones y con base en lo establecido en el propio artículo 115 constitucional, la Legislatura aprobó los decretos correspondientes.

En las contribuciones denominadas derechos, el hecho imponible para el caso del derecho de alumbrado público, lo constituye una actuación del Municipio en la prestación de un servicio público y en el pago que debe realizar el sujeto pasivo de la contribución; es decir, la prestación que brinda a la comunidad el gobierno municipal y por el que debe recibir un pago que le permita sostener dicho servicio.

En el caso concreto de los Municipios de Gómez Farías, Madera, Nonoava, Nuevo Casas Grandes y Urique, el cobro del derecho de alumbrado público no se aplica en relación del consumo individual de energía eléctrica, sino que es un sistema de cobro que está en función de un rango de clasificación grupal de los consumos de energía eléctrica, tanto para el caso de los usuarios domésticos como comerciales, no existiendo porcentajes sobre consumos individuales, sino tarifas dependiendo del predio registrado. Así, estima que el derecho se ajusta al marco constitucional.

Expresa que debe considerarse que en el marco de un sistema de coordinación fiscal se pueden dar materias concurrentes y que, en todo caso, mediante una facultad concurrente derivada de la ley se permita el cobro del derecho del servicio de alumbrado público a los Municipios.

Por tanto, la Legislatura estatal conforme al artículo 115, fracción III, inciso b), de la Constitución Federal, procedió a aprobar la ley impugnada utilizando la excepción que la ley fiscal federal otorga a los Municipios, dando cumplimiento al diverso 133 constitucional que define el principio de jerarquía de leyes.



Considera que son inatendibles e inoperantes los conceptos de anulación, ya que es obligación de los ciudadanos contribuir de manera equitativa y proporcional con el gasto público del Estado; además que los preceptos impugnados contienen una contribución de los denominados derechos y no así un impuesto, porque el derecho de alumbrado público se trata de un servicio de carácter universal dirigido a los habitantes del Municipio.

Segundo. Señala que los numerales de las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Chihuahua no contravienen los derechos de acceso a la información y de seguridad jurídica, pues éstos sólo establecen una cuota o tarifa por el disco gravable (CD), disco compacto (DVD), así como copias certificadas emitidas por los funcionarios públicos de cada Municipio, no por la información que pudiera llegar a solicitar dicho particular.

Indica que lo prohibido por el artículo 6o. constitucional es que el Estado cobre por los servicios que deben prestarse para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, pero ello no trae aparejada la inconstitucionalidad del cobro de derechos parecidos y respecto de la información que pudiera o no ser pública, pero cuya solicitud no está vinculada al procedimiento de acceso a la información.

Refiere que en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, se declaró la invalidez de normas vinculadas directamente al derecho de acceso a la información, porque preveían el pago de derechos por documentos requeridos a través de solicitudes de información pública, conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública o bien, por la expedición de constancias, certificaciones y otras similares contenidas en la sección de la ley correspondiente denominada "Servicios de expedición de copias, constancias, certificaciones, reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública y otras similares."

Que en el caso las normas impugnadas prevén el cobro de derechos que no están vinculados a los procedimientos de acceso a la información pública, entonces su análisis no debe hacerse a la luz del principio de gratuidad a que se refiere el artículo 6o. constitucional.

Establece que los numerales de las leyes de ingresos municipales no contravienen lo establecido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal,



debido a que es obligación de todos los mexicanos contribuir al gasto público consignando a su vez el derecho de éstos a que dicha contribución se realice de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Tercero. Considera que las leyes de ingresos impugnadas no vulneran los derechos a la libertad de reunión e intimidad porque, el cobro de los servicios que presta el Estado se organiza en función del interés general y secundariamente de los particulares y con ellos se garantiza la seguridad pública, la certeza de los derechos, educación superior, entre otros, y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Que el establecimiento de una tarifa por las licencias, permisos o autorizaciones para la realización de eventos sociales, derivan del ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 115, fracciones II y V, inciso d), de la Constitución Federal, en relación con el ámbito de competencias, por lo que pueden tomar medidas de seguridad o establecer sanciones.

Señala que las leyes de ingresos de los Municipios de manera alguna impiden la libertad de reunión de los individuos, pues sólo fijan una tarifa para el buen funcionamiento de los servicios que pudiera prestar un salón de eventos sociales y de igual manera si lo fuera uno particular, por ello, no se vulnera el numeral 9o. de la Constitución Federal, ya que dichas tarifas se imponen para contribuir al gasto público que tenga cada municipalidad.

Cuarto. Manifiesta que las multas previstas en las normas reclamadas no son una medida discriminatoria, por el contrario, se establecieron en razón del interés general, pues existe la finalidad de proteger bienes jurídicos de distinta naturaleza como es la integridad física de las personas, la seguridad, el orden social e incluso la vida.

Por tanto, la multa por dormir en lugares públicos no constituye una medida violatoria de los principios de igualdad y no discriminación, puesto que el legislador no buscó crear categorías diversas en razón de las condiciones a que se encuentre sujeto el particular, sino regular una situación de interés general.

Quinto. Argumenta que la garantía de gratuidad del registro de nacimiento en el Estado de Chihuahua está regulado el artículo 6o., fracción III, de la Ley Estatal de Derechos.



Así, señala que las leyes de ingresos de los Municipios de Allende y de Coronado no contemplan un cobro por el registro de actas de nacimiento en las oficinas públicas del Registro Civil, sino una cuota por el registro extemporáneo de dicho acto, de tal manera que son dos actos jurídicos distintos.

Contrario a lo alegado, al establecer una tarifa de cobro extemporáneo de nacimiento se busca incentivar que el registro se realice de manera inmediata para garantizar el derecho a la personalidad, identidad y filiación.

La tarifa por cobro de registro extemporáneo busca garantizar los derechos a la identidad y a la inmediatez del registro de su nacimiento, que el artículo 4o. de la Constitución Federal, así como los diversos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos de los Niños prevén, estableciendo para ello una obligación delimitada por el factor temporal a las personas responsables.

Que el artículo 55 del Código Civil del Estado de Chihuahua prevé los sujetos que están obligados a declarar o dar aviso de un nacimiento, en un plazo de cinco días durante los cuales habrá de cumplirse dicha obligación y establece que el registro de nacimiento se asentará de manera gratuita y se expedirá de la misma forma la primera acta, por lo cual la tarifa impugnada no puede ser observada desde la óptica de una limitante al derecho a la gratuidad del registro, sino como el mecanismo que establece el Estado para cumplir con diversas obligaciones que el numeral 4o. constitucional le consigna.

7. Informe del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. Por oficio depositado en la Oficina de Correos de México el dos de marzo de dos mil veintidós, recibido el treinta y uno siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el secretario de Asuntos Jurídicos y Legislativos del Congreso del Estado de Chihuahua, en representación del Poder Legislativo de dicha entidad, rindió el informe en el que expresó, en síntesis, lo siguiente:

Primero. Expresa que para poder prestar el servicio de alumbrado público conferido constitucionalmente, los Municipios deben desarrollar una serie de actividades que requieren una estructura administrativa, operativa y funcional, lo que conlleva diversos costos para prestar el referido servicio, que el cobro por



derechos se individualiza a la ciudadanía de acuerdo a lo dispuesto con el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por cada Ayuntamiento para el ejercicio fiscal de que se trate y conforme el diverso 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y de los numerales 2 y 4 de la Ley de Coordinación en materia de Derechos con la Federación.

Indica que el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que el análisis de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, tratándose de derechos por servicios es diverso al de los impuestos, ello conforme a la jurisprudencia «P./J. 3/98», de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."

Con base en lo anterior, se desarrollaron los lineamientos conforme a los cuales se debe analizar la constitucionalidad de los derechos por servicios y atendiendo a que los costos que despliega el Estado para prestar los servicios son de difícil cuantificación, por lo que el análisis que se efectúa de la relación entre el costo del servicio y la cuota a pagar es conforme a los parámetros de razonabilidad y no de cuantía.

Señala que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para analizar la razonabilidad entre el costo del servicio y el cobro de éste, es necesario que el legislador configure la contribución a través de referentes adecuados y parámetros objetivos, con base en los cuales el costo en que incurre el Estado se individualice de acuerdo con el uso o consumo del servicio, y cubra más del costo quien más lo utilice. Así se desprende de la tesis «2a. XLI/2011», de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 56, FRACCIÓN II, INCISOS B) Y C), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2010)."

Que en la especie, los Municipios tomaron como medida un porcentaje de acuerdo a la zona en que se ubiquen y, por lo tanto, dicha zonificación fue plasmada por el legislador en las leyes de ingresos hoy reclamadas, en consecuencia, paga más aquél que se ubique más veces en el supuesto de causación del servicio.



Que el cobro reclamado atiende en su totalidad al costo global que la prestación del citado servicio le genera a cada Municipio y de ninguna manera se atiende a una actuación discrecional por parte de la autoridad en detrimento del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Señala aplicable la jurisprudencia de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE RAZONABILIDAD."

Segundo. Estima que es infundado el segundo concepto de invalidez, porque, conforme a los artículos 6o., apartado A, fracción III, constitucional y 17, primer párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el ejercicio del derecho de transparencia y acceso a la información es gratuito, pudiendo cobrarse o generar un costo para el interesado por la modalidad de reproducción y de entrega que solicite.

Indica que al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el principio de gratuidad se refiere sólo a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no a los eventuales costos de los soportes en los que se entreguen, por ejemplo: medios magnéticos, copias simples o certificadas y tampoco a los costos de entrega por los mecanismos de mensajería cuando lo solicite el interesado, de modo que los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información *per se*.

Que tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporciona los medios respectivos.

Así, considera que la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobre únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable, se traduce en una



obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.

Manifestó que al tratarse de cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio.

Argumenta que de las normas de ingresos combatidas se observa que los cobros no son contrarios a lo referido por el artículo 64 de la ley de transparencia local, que reproduce al diverso 141 de la ley general, en el sentido de que en caso de existir costos para obtener información deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de: a) el costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; b) el costo de envío, en su caso; y, c) el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Señala que, del dictamen legislativo relativo a las leyes de ingresos de los Municipios, el Pleno del Congreso Local estableció que derivado de las condiciones estructurales y de equipamiento, así como las características geográficas y socioeconómicas diferentes y diversas de cada uno de los Municipios de Estado, se consideró homologar las tarifas en los proyectos respectivos, tomando como base objetiva y razonable los insumos utilizados conforme a la legislación federal y estatal aplicable.

Expresa que si bien la información es gratuita; no obstante el numeral 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, circunstancia que permite a los Municipios establecer costos relativos a la certificación, impresión de copias, reproducción de información en dispositivos electrónicos, como USB, disco CRV o DVD, sin perder de vista que en algunos Municipios los costos de impresión, así como los costos unitarios de los dispositivos electrónicos y discos grabables son más elevados que en las grandes ciudades.

Tercero. Expone que los Municipios que establecen en sus leyes de ingresos un cobro por un permiso o autorización municipal para la realización de bodas, XV años, graduaciones, convivios y demás eventos sociales, no pueden



ser violatorios de los derechos consagrados en el artículo 16 constitucional, porque el diverso 9o. de la Constitución Federal establece los límites, además que da al gobernado seguridad jurídica de que al realizar el pago por el permiso no será molestado en su persona y en sus bienes por autoridad alguna al realizar cualquier evento social.

Estima que las disposiciones impugnadas no son contrarias a los derechos fundamentales de reunión, intimidad, vida privada y que no transgreden la prohibición de injerencias arbitrarias en la esfera jurídica de las personas reconocidas en el bloque constitucional; puesto que el derecho de intimidad y a la vida privada se trata de un ámbito individual de existencia personal, en el cual el sujeto decide su forma de ser y estar, mismo que puede compartirse con la familia y amigos seleccionados por el propio interesado, en la medida que éste lo determine, así como por las limitaciones impuestas por el interés colectivo, los usos y costumbres latentes en las circunstancias especiales que los rodeen.

Cuarto. Dice que resulta infundado el cuarto concepto de invalidez, porque cada Municipio expide bandos de policía y buen gobierno, los cuales son de carácter general que regulan las conductas típicas que son consideradas faltas o infracciones administrativas, las cuales pueden referirse a las conductas tendientes a la alteración de la paz y orden público o poner en riesgo la seguridad colectiva y todo lo que concierne a la seguridad y bienestar de los habitantes.

Enuncia que resulta erróneo que la multa contenida en los bandos de policía y buen gobierno, en relación a dormir en la vía pública, viole el derecho de igualdad, toda vez que, recae a la conducta de carácter general y se aplica a cualquier habitante o gobernado del Municipio de que se trate, por lo que la misma respeta el derecho de igualdad.

Exterioriza que la norma referida no discrimina sino por el contrario, es por seguridad y bienestar de los habitantes y gobernados, ya que es de todos conocido que en este Estado de Chihuahua las temperaturas descienden considerablemente por las noches y madrugadas, alcanzando temperaturas bajo cero, lo que significa un gran riesgo para cualquier persona que duerma o pernocte a la intemperie, habida cuenta que las autoridades estatales y municipales habilitan albergues durante todo el año.



Quinto. Manifiesta que no asiste razón a la parte actora al considerar que las leyes de ingresos de los Municipios de Allende y Coronado, para el ejercicio fiscal 2022 son inconstitucionales, ya que no establecen cobro alguno para el registro de recién nacidos, únicamente instaure un cobro extemporáneo para los registros de menores con seis meses de edad que, si bien es cierto todos los menores tienen el derecho de identidad consagrado en nuestra Carta Magna, también es una obligación de los padres registrar a los recién nacidos al momento de su nacimiento.

Considera que la ausencia de inscripción en el registro de nacimiento es una violación del derecho humano inalienable de todo niño a recibir una identidad desde que nace y a ser considerado parte integrante de la sociedad, por eso, al incluir en la ley de ingresos un cobro por el registro extemporáneo de menores no se transgrede el artículo 4o. constitucional, sino que se trata de proteger ese derecho humano.

Explica que las leyes de ingresos impugnadas fueron emitidas con estricto apego a derecho y en ejercicio de las facultades que le corresponden al Poder Legislativo Local, ya que en ellas se estableció la gratuidad del registro de nacimiento, así como de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

8. **Pedimento del fiscal general de la República.** El citado funcionario no formuló pedimento alguno.

9. **Alegatos.** Por acuerdo de seis de julio de dos mil veintidós, se tuvo a las partes formulando sus respectivos alegatos.

10. **Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de seis de julio de dos mil veintidós, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de 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, así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por normas de carácter general de una entidad federativa, al considerar que su contenido es inconstitucional.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

12. Las normas combatidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se contienen en diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veinticinco de diciembre de dos mil veintuno, en concreto, los siguientes artículos:

1. Apartados II.7, inciso ñ), numerales 3 y 4, y XII, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama.

2. Apartado II.4, numerales 2.11, 2.12 y 4; e infracción identificada como "Dormir en lugares públicos", en la parte relativa a la "Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia", de los anexos de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende.

3. Apartado II.4, inciso 4), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Balleza.

4. Apartado II.6, en la parte relativa a "Permisos para organizaciones de bailes y eventos sociales", numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Bocoyna.

5. Apartado II.7, numerales 11.12 y 11.13, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Coronado.

6. Apartado II, subapartado 9, numeral 4, inciso a), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Cusihuiachi.



7. Apartado II.4, inciso d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de El Tule.

8. Apartado II.7 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías.

9. Apartado II.11, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos.

10. Apartado II, numeral 8, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe.

11. Apartado II.11, subapartado II.11.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero.

12. Apartado II.14, numerales 5, letra U, y 6, incisos a), b), c) y d); y fracción XI de las "Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de las "Tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen gobierno", de la tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez.

13. Apartado II, numeral 4, inciso h), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de La Cruz.

14. Apartados II.10, II.14, numerales 1, 2, 3, 4 y 5, y II.15, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera.

15. Apartado II.3, numerales 3.1.4 y 3.1.5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Manuel Benavides.

16. Apartado II.13, numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros.

17. Apartado II, subapartado 1.8, numeral 1.8.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Moris.

18. Apartado II.4 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava.



19. Artículo 21, fracciones IV, letra a, subapartados a.2.20.14, a.2.21.1 y a.2.21.2, y VIII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes.

20. Apartado I, numerales 13, inciso g), y 14, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga.

21. Apartado IV, numeral 1.1, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Riva Palacio.

22. Apartado II.8, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosario.

23. Fracción V, incisos a), b), c) y d), del apartado identificado como "Derechos por prestación de servicios", de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosales.

24. Apartado II.6, numeral 9, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos.

25. Apartado II, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara.

26. Apartado II.12, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel.

27. Apartados II.8 y II.10, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique.

13. Se aclara respecto de la Ley de Ingresos del Municipio Riva Palacio, que la parte actora menciona que reclama el apartado II que corresponde a "Derechos"; sin embargo, los preceptos impugnados están dentro del apartado IV de "aprovechamientos", por lo cual, sólo se tienen por impugnadas las disposiciones normativas siguientes.

14. Las normas impugnadas son del contenido siguiente:

**Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0113/2021 1 P.O.)****"Tarifa**

"De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de Ley de Ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Aldama, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley Coordinación (sic) en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señalen de otra forma, se expresa en pesos y en número de veces de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), y que regirá durante el ejercicio fiscal 2022, para el cobro de los derechos que deba percibir la hacienda pública del Municipio de **Aldama**.

"II. Derechos

"II.7. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales:	Pesos
" ...	
"ñ) Permisos para celebración de eventos sociales.	
" ...	
"3. Domicilio particular	600.00
"4. Por 1 hora de excedente	600.00
" ...	
"XII. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple	1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63."



Ley de Ingresos del Municipio de Allende, para el ejercicio fiscal del año 2022 (LXVII/APLIM/0114/2021 I P.O.)

"Tarifa

"Para el cobro de los derechos municipales para el ejercicio 2022, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal del Estado, previo estudio del anteproyecto de ley de ingresos presentada por el H. Ayuntamiento del Municipio de Allende, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, (sic) federal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa, misma que se expresa en pesos y que regirá durante el ejercicio fiscal 2022 para el cobro de los derechos que deba percibir la Hacienda Pública del Municipio de **Allende**.

"II. Derechos	2022
" ...	
"II.4 Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales	Pesos
"2. Actas y expedición de documentos:	
" ...	
"2.11 Registro extemporáneo de niños de 6 meses a 3 años	400.00
"2.12 Registro extemporáneo de 3 años a 18 años	800.00
" ...	
"4. Permisos para fiestas y bautizos	
"4.1 Expedición de permisos para fiestas (infantiles, etc.) y bautizos sin consumo de alcohol en domicilio particular.	60.00
"4.2 Expedición de permisos para fiestas (infantiles, etc. y bautizos sin consumo en salón de fiestas.	275.00



**"Anexos de las tarifas de la ley de ingresos 2022
del Municipio de Allende
Seguridad pública**

"Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia.	Pago mínimo	Pago máximo
"Dormir en lugares públicos.	135.00	550.00"

**Ley de Ingresos del Municipio de Balleza, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0118/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la Ley de Ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Balleza, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Balleza**.

"II. Derechos

"...

"II.4. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales

Pesos

"...

"4) Transparencia y Acceso a la información

"1. Información entregada en CD

\$100.00

"2. Copia fotostática simple cada hoja

\$3.00

"3. Copia certificada tamaño carta u oficio cada una

\$20.00."



**Ley de Ingresos del Municipio de Bocoyna, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0120/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la Ley de Ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Bocoyna, y conforme al artículo 10- A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Bocoyna**.

"II. Derechos	Pesos
" ...	
"II.6. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales.	
" ...	
"Permisos para organización de bailes y eventos sociales	
"1. Quinceañeras sin servicio de cerveza y/o licores	\$500.00
"2. Quinceañeras con servicio de cerveza y/o licores	\$800.00
"3. Bodas sin servicio de cerveza y/o licores	\$1,000.00
"4. Bodas con servicio de vinos y/o licores	\$1,500.00
"5. Bailes en general	\$1,000.00."



**Ley de Ingresos del Municipio de Coronado, para el ejercicio fiscal
del año 2022
(Decreto LXVII/RFLIM/0226/2022 II P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Coronado, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Coronado**.

"II. Derechos	
" ...	
"II.7. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales	Pesos
" ...	
"Permisos para organización de bailes y eventos sociales	
" ...	
"11.12. Registro extemporáneo de infantes de 6 meses a 3 años	\$1,356.00
"11.13. Registro extemporáneo de 3 años a 18 años ...	\$1,356.00."



**Ley de Ingresos del Municipio de Cusihuiachi, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0128/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto con el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento del Municipio de Cusihuiachi, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Cusihuiachi**.

"II. Derechos

"...

"9. Por los servicios que presta la presidencia municipal

Concepto	Pesos	Vigencia
"...		
"4. Bodas, XV años, baile de graduación, convivios, posadas y demás eventos sociales en salones: "a) Eventos sociales particulares	580.00."	

**Ley de Ingresos del Municipio de El Tule, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0132/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de El Tule, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **El Tule**.



"II. Derechos	
" ...	
"II.4. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos	
" ...	
"d) Transparencia y Acceso a la información	
"1. Información entregada en CD	\$20.00
"2. Copia fotostática simple cada hoja	\$.50
"3. Copia certificada tamaño carta u oficio cada una	\$1.00

**Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0134/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Gómez Farías, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Gómez Farías**.

"II. Derechos	\$
" ...	
"II.7. Alumbrado público	
"El Municipio percibirá ingresos mensual o bimestralmente por el Derecho de Alumbrado Público (DAP), en los términos de los artículos 175 y 176 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.	
"1. El cobro bimestral de \$50.00 tipo habitacional, \$150.00 tipo comercial y \$500.00 tipo industrial a todas y cada una de las cuentas que conforman el padrón catastral. ..."	



**Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0135/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Gran Morelos, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Gran Morelos**.

"II. Derechos

"...

"II.11. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	\$10.00
"b) Disco compacto CD ROM	\$10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	\$1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio ...	\$21.63."

**Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0136/2021 I P.O.)**

Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Guadalupe, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos y en costos unitarios, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Guadalupe**. Estas tarifas deberán ser dadas a conocer a los usuarios:

**"II. Derechos**

" ...

"8. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio ...	21.63."

**Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0140/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Guerrero, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Guerrero**.

"II. Derechos

" ...

Concepto	Número de Veces de Unidad de Medida y Actualización (UMA)	Vigencia
"II.11. Licencias, permisos y autorizaciones para eventos sociales, espectáculos públicos, instalaciones de circos y juegos electromecánicos		
"II.11.1 Permisos para la realización de eventos sociales como bodas, 15 años y bailes en general, en salón, excepto eventos de beneficencia	4.37."	



Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, para el ejercicio fiscal del año 2022 (Decreto LXVII/APLIM/0145/2021 I P.O.)

"Tarifa

"De acuerdo a los dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Jiménez, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y los artículo 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos y que regirá durante el ejercicio fiscal del 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Jiménez.**

"II. Derechos

" ...

"II.14. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales	
" ...	
"5. Otras certificaciones	
" ...	
"U. Permiso Municipal para eventos particulares	
"u.1 Horario hasta las 12:00 a.m.	\$210.00
"u.2 Horario hasta las 2:00 a.m.	\$550.00
" ...	
"6. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63 ...



"Tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen gobierno contra el orden y la seguridad general		Hasta	
		Mínima	Máxima
"Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia			
"XI	Dormir en lugares públicos.	\$385.00	\$770.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de La Cruz, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0148/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal del Estado, previo estudio del proyecto de ley de ingresos presentada por el H. Ayuntamiento del Municipio de La Cruz, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa, misma que se expresa en pesos y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de los derechos que deba percibir la hacienda pública del Municipio de **La Cruz**.

"II. Derechos

" ...

"4. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales

" ...

"h) Permiso para eventos (bodas, XV años, fiestas) que pase el horario de las 12 de la noche."	\$100.00
--	----------



**Ley de Ingresos del Municipio de Madera, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0150/2021 1 P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Madera, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Madera**.

"II. Derechos

"...

"II.10. Servicio público de alumbrado

"El Municipio percibirá ingresos mensual o bimestralmente por el derecho de alumbrado público (DAP), en los términos de los artículos 175 y 176 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

"Tarifa 01

Mínimo Kwh	Máximo Kwh	Cuota DAP Bimestral
0	100	\$ 10.00
101	200	\$ 15.00
201	274	\$17.50
275	324	\$22.50
325	374	\$25.00
375	424	\$30.00
425	474	35.00\$
475	549	\$45.00
550	699	\$50.00
700	En delante	\$ 55.00

**Tarifa 02**

Mínimo Kwh	Máximo Kwh	Cuota DAP Bimestral
0	199	\$50.00
200	299	\$85.00
300	499	\$150.00
500	799	\$280.00
800	1499	\$350.00
1,500	2499	\$500.00
2,500	En delante	\$600.00

Tarifa 0 M

Mínimo Kwh	Máximo Kwh	Cuota DAP mensual
0	1499	350.00
1,500	2499	400.00
2,500	4999	650.00
5,000	8999	1050.00
9,000	En delante	1800.00

"Tarifa HM

"Mínimo Kwh	Máximo Kwh	Cuota DAP Mensual
0	2499	600.00
2500	6999	800.00
7000	14,999	1,500.00
15,000	24,999	\$2,500.00
25,000	59,999	\$5,000.00
60,000	79,999	\$7,500.00
80,000	En delante	\$12,500.00



"1. Los Contribuyentes que cuenten con contrato de suministro de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), deberán pagar una cuota fija mensual o bimestral, por el derecho del alumbrado público, simultáneamente en el recibo que expida dicho organismo, en los términos del convenio que se establezca con la citada Comisión para tales efectos.

"2. Para el caso de los terrenos baldíos, predios rústicos, urbanos y semiurbanos y/o en desuso, que no son usuarios de la Comisión Federal de Electricidad, se establece una cuota DAP, bimestral, misma que deberá liquidarse al vencimiento del periodo correspondiente, a juicio del contribuyente, en las oficinas de la Tesorería Municipal, conforme las disposiciones que expida el Ayuntamiento.

"...

"II.14. Por los servicios que preste la secretaría

"Por la expedición de permisos y/o autorizaciones:

"1. Bodas y XV años

"a) En discos	8 UMA
"b) En salones	18 UMA
"c) Eventos en comunidades	15 UMA

"2. *Baby shower*

"Horario 12:00 p.m. - 8:00 p.m.	3 UMA
"Horario 8:00 p.m. - 2:00 a.m.	10 UMA

"3. Despedidas de soltera:

"a) Horario 12:00 p.m. - 8:00 p.m.	3 UMA
"b) Horario 8:00 p.m. - 2:00 a.m.	10 UMA

"4. Bautizos:

" a) Horario 12:00 p.m. - 8:00 p.m.	3 UMA
"b) Horario 8:00 p.m. - 2:00 a.m.	10 UMA

"5. Convivios familiares:

"a) Horario 12:00 p.m. - 8:00 p.m.	3 UMA
"b) Horario 8:00 p.m. - 2:00 a.m.	10 UMA



" ...

"II.15. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63."

**Ley de Ingresos del Municipio de Manuel Benavides, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0152/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Manuel Benavides, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal del 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Manuel Benavides**.

"II. Derechos	
" ...	
"II.3. Ocupación de la vía pública para estacionamiento de vehículos y vendedores ambulantes.	
" ...	
"3.1.4. Cobros de permisos de eventos de bodas, quinceañeras, otros eventos familiares.	\$500.00
"3.1.5. Cobros de permisos de eventos <i>baby showers</i> , despedidas de solteras, y otros.	\$250.00."



Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, para el ejercicio fiscal del año 2022 (Decreto) LXVII/APLIM/0154/2021 I P.O.

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Matamoros, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal del 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Matamoros**.

"II. Derechos	
" ...	
"II.13. Solicitud de información pública de oficio	
"1. Copias fotostáticas en tamaño carta u oficio (a partir de 2 copias) por cada copia (pesos).	\$1.00
"2. Información grabada en CD (pesos)	\$10.00
"3. Información grabada en otros dispositivos magnéticos (pesos)	\$10.00."
...	

Ley de Ingresos del Municipio de Moris, para el ejercicio fiscal del año 2022 (Decreto) LXVII/APLIM/157/2021 I P.O.)

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Moris, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Moris**.



"II. Derechos	
" ...	
"1.8. Permisos para bailes por evento	
"1.8.1. Evento particular	\$400.00
"1.8.2. Evento comercial	\$2,000.00

**Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0159/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"Para el cobro de los derechos municipales para el ejercicio de 2022, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal del Estado, previo estudio del proyecto de ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento del Municipio de Nonoava, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa, misma que se expresa en pesos y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de los derechos que deba percibir la hacienda pública del Municipio de **Nonoava**:

"II. Derechos	
" ...	
"II.4. Servicio público de alumbrado	
"Los predios que cuenten con contrato de suministro de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad, deberán pagar una cuota fija mensual o bimestral, por el derecho del alumbrado público, simultáneamente con el recibo que expida dicho organismo, en los términos del convenio que se establezca con la citada Comisión para tales efectos y de conformidad con las (sic) siguiente tabla:	
"Clasificación	Cuota DAP bimestral
"1. Tarifa 1 Residencial	\$50.00
"2. Tarifa DAC comercial	\$50.00



"3. Tarifa 2 comercial BT	\$75.00
"4. Tarifa OM comercial MT	\$500.00
"5. Tarifa HM comercial MT	\$1000.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0160/2021 I P.O.)**

" ...

**"Capítulo segundo
"Derechos por prestación de servicios**

"Artículo 21. Son las contribuciones derivadas por la contraprestación de servicios exclusivos del Municipio, de conformidad con la legislación aplicable en la materia, previa autorización de la dependencia correspondiente, sujetándose a la siguiente tarifa,

"IV. Por legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales.

"a. Legalización de firmas, certificados y expedición de documentos municipales:

"a. 2. Expedición de documentos Municipales ...

"a.2.20 Permiso para eventos públicos, cuota diaria:

"a.2.20.14 Kermés en área privada	\$300.00 ...
"a.2.21 Permisos para eventos familiares, cuota diaria:	
"a.2.21.1 Para fiestas particulares en salones de fiestas	
"I. Con aforo de hasta 200 personas	\$100.00
"II. Con aforo de 201 a 500 personas	\$250.00
"III. Con aforo de más de 500 personas	\$500.00
"a.2.21.2 Para fiestas en domicilios particulares (el cobro de este derecho, será exento cuando no se consuma alcohol o cerveza en el festejo)	\$50.00



" ...

"VIII. Por los servicios públicos siguientes:

"a) Alumbrado público

"1. El Municipio percibirá ingresos mensual o bimestralmente por el derecho de alumbrado público (DAP), en los términos de los artículos 175 y 176 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

"Tipo de predio	Cuota DAP Bimestral (pesos)	Cuota DAP Mensual (pesos)
"1.1 Habitacional	\$40.00	\$20.00
"1.2 Comercial	\$400.00	\$200.00
"1.3 Industrial ...	\$2,000.00	\$1,000.00

Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga, para el ejercicio fiscal del año 2022 (Decreto LXVII/APLIM/0162/2021 I P.O.)

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Ojinaga, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Ojinaga**.

"I. Derechos	
" ...	
"13. Licencias, permisos y autorizaciones.	
" ...	
"g) Permiso para llevar a cabo fiestas familiares en casa particular	85.00
" ...	



"14. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63."

**Ley de Ingresos del Municipio de Riva Palacio, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0164/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Riva Palacio, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal del 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Riva Palacio**.

"IV. Aprovechamientos	
"1.1. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	\$10.00
"b) Disco compacto CD ROM	\$10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	\$1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	\$21.63."



**Ley de Ingresos del Municipio de Rosales, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0165/2021 1 P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Rosales, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Rosales**.

" ...

"Derechos por prestación de servicios	
" ...	
"V. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63."

**Ley de Ingresos del Municipio de Rosario, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0166/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Rosario, y conforme el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación de Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Rosario**.



"II. Derechos

" ...

"II.8. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales	
...	
"10. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.0
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63."

Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos, para el ejercicio fiscal del año 2022 (Decreto LXVII/APLIM/0168/2021 I P.O.)

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de San Francisco de Conchos, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos y que regirá durante el ejercicio fiscal del 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **San Francisco de Conchos.**

"II. Derechos

" ...

**"II.6. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales**

" ...

"9. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	\$10.00
"b) Disco compacto CD ROM	\$10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	\$1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	\$21.63."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara, para el ejercicio fiscal del año 2022 (LXVII/APLIM/0170/2021 I P.O.)**"Tarifa**

"De acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Santa Bárbara, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señalen de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal 2022, para el cobro de los derechos que deba percibir la hacienda pública del Municipio de **Santa Bárbara**.

"II. Derechos

" ...

"10. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	\$10.00
"b) Disco compacto CD ROM	\$10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	\$1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	\$21.63."



**Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0171/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Santa Isabel, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Santa Isabel**.

"II. Derechos	
"...	
"II.12. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63."

**Ley de Ingresos del Municipio de Urique, para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto LXVII/APLIM/0175/2021 I P.O.)**

"Tarifa

"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la ley de ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Urique, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la hacienda pública municipal de **Urique**.

**"Derechos**

" ...

"II. 8. Servicio público de alumbrado	
"Tarifa 1C Residencial	\$10.00
"Tarifa 1D Residencial	\$10.00
"Tarifa DAC Residencial	\$10.00
"Tarifa 2 comercial BT	\$250.00
"Tarifa 3 comercial BT	\$250.00
"Tarifa 7 comercial BT	\$250.00
"Clasificación	Cuota DAP (\$) Bimestral
"Tarifa OM comercial MT	\$150.00
"Tarifa HM comercial MT	\$150.00
"Tarifa OM comercial AT	\$150.00
"Tarifa HM comercial AT	\$150.00
"Tarifa HS comercial AT	\$200.00
"Tarifa HSL comercial AT	\$200.00
" ...	
"II.10. Permiso para bailes por eventos	
"10.1 Evento particular	\$600.00."+

III. OPORTUNIDAD

15. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.



16. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Chihuahua, el sábado veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno.

17. El plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del domingo veintiséis de diciembre de dos mil veintiuno al lunes veinticuatro de enero de dos mil veintidós.

18. En ese sentido, si la demanda promovida se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes veinticuatro de enero de dos mil veintidós, es decir, el día treinta del plazo, se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

19. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estime violatorias de derechos humanos.

20. Entonces, en términos de los artículos 15, fracciones I y IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, 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 del citado órgano 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.

21. En la especie, se impugnan preceptos de leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Chihuahua, expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establecen el cobro de derechos por alumbrado público, por la búsqueda y certificación de información relacionada con el acceso a la información, realizar eventos sociales, dormir en la vía pública y por el registro extemporáneo del nacimiento, lo cual la promovente estima violatorio a los derechos humanos de seguridad jurídica, legalidad tributaria, proporcionalidad y



equidad, acceso a la información, libertad de reunión, igualdad y no discriminación, a la identidad, entre otros, por lo que dicha Comisión tiene legitimación para promover esta acción de inconstitucionalidad.¹

22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. El Poder Ejecutivo Local sostiene que no participó en la formación de las normas impugnadas, pues sus atribuciones e intervención en el proceso legislativo se limitaron únicamente a la promulgación y publicación.

24. Tales argumentos son infundados, porque el Poder Ejecutivo Local tiene injerencia en el proceso legislativo de las normas impugnadas para otorgarles plena validez y eficacia y se encuentra invariablemente implicado en su emisión, por lo que debe responder por la validez de sus actos.

¹ Sirve de apoyo, el criterio P./J. 31/2011, el rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos." P./J. 31/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 870, registro digital: 161410.



25. Sustenta lo anterior, la jurisprudencia P./J. 38/2010, 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."²

26. Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte, de oficio, que se actualiza una causa de improcedencia en relación con el apartado II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava, el apartado II.8 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, así como el apartado II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, todos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, toda vez que con posterioridad a la presentación de esta acción de inconstitucionalidad, en una parte de su texto esos dispositivos jurídicos fueron reformados.

27. En el caso, se observa que mediante decretos publicados el veintiséis de enero, dieciséis de febrero y nueve de abril de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad, los preceptos de referencia fueron modificados en los términos que se precisan:

² El texto es el siguiente: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.

**Ley de Ingresos del Municipio de Madera, para el ejercicio fiscal del año 2022****"II. Derechos****"II.10. Servicio público de alumbrado**

"El Municipio percibirá ingresos mensual o bimestralmente por el derecho de alumbrado público (DAP), en los términos de los artículos 175 y 176 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

"1. Los Contribuyentes que cuenten con contrato de suministro de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), deberán pagar una cuota fija mensual o bimestral, por el derecho del alumbrado público, simultáneamente en el recibo que expida dicho organismo, en los términos del convenio que se establezca con la citada comisión para tales efectos.

"2. Para el caso de los terrenos baldíos, predios rústicos, urbanos y semiurbanos y/o en desuso, que no son usuarios de la Comisión Federal de Electricidad, se establece una cuota DAP, bimestral, misma que deberá liquidarse al vencimiento del periodo correspondiente, a juicio del contribuyente, en las oficinas de la tesorería municipal, conforme las disposiciones que expida el Ayuntamiento.

"Cuota fija mensual**\$19.00."****Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava, para el ejercicio fiscal del año 2022****"Tarifa****"II. Derechos**

" ...

"II.4. Servicio público de alumbrado	Texto Impugnado	Texto Modificado
Clasificación	Cuota DAP bimestral	Cuota DAP bimestral
"1. Tarifa 1 residencial	\$50.00	\$50.00
"2. Tarifa DAC comercial	\$50.00	\$50.00
"3. Tarifa 2 comercial BT	\$75.00	\$50.00
"4. Tarifa OM comercial MT	\$500.00	\$50.00
"5. Tarifa HM comercial MT	\$1000.00	\$50.00."



Ley de Ingresos del Municipio de Urique, para el ejercicio fiscal del año 2022

"Tarifa

"II. Derechos

" ...

"II. 8. Servicio público de alumbrado

<u>Texto Impugnado</u>		<u>Texto modificado</u>		
		<p>El Municipio de Urique percibirá ingresos mensuales o bimestrales por el derecho de alumbrado público (DAP), en los términos de los artículos 175 y 176 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.</p> <p>Para la determinación de la cuota se tomó en cuenta el costo que representa la presentación del servicio de alumbrado público del Municipio de Urique, y además la cuota será fija e igual para todos los beneficiarios, simultáneamente en el recibo que expida la Comisión Federal de Electricidad, en los términos del convenio que se establezca con la citada Comisión y de conformidad con la siguiente tabla:</p>		
Clasificación	Cuota DAP Bimestral	Concepto	Tarifa fija mensual	Tarifa fija bimestral
Tarifa 1C Residencial	\$10.00	DAP	\$35.00	\$70.00
Tarifa 1D Residencial	\$10.00			
Tarifa DAC Residencial	\$10.00			
Tarifa 2 comercial BT	\$250.00			
Tarifa 3 comercial BT	\$250.00			
Tarifa 7 comercial BT	\$250.00			



Tarifa OM comercial MT	\$150.00			
Tarifa HM comercial MT	\$150.00			
Tarifa OM comercial AT	\$150.00			
Tarifa HM comercial AT	\$150.00			
Tarifa HS comercial AT	\$200.00			
Tarifa HSL comercial AT	\$200.00			
...				

28. Como se desprende de los contenidos normativos recién transcritos, las tarifas contenidas en el apartado II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, apartado II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava y el texto del apartado II.8 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, todos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, fueron modificados.

29. De esa manera, resulta claro para este Tribunal Pleno que con la reforma de las porciones normativas indicadas ha operado un cambio en el contenido normativo que permite considerar que, el texto de los preceptos referidos constituye un nuevo acto legislativo.

30. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estudiado la figura de "nuevo acto legislativo" desde dos dimensiones: a) para constatar la oportunidad de la demanda; y, b) para verificar si una reforma legal posterior modifica el contenido normativo de un precepto y, por ende, genera que la acción haya quedado sin materia.

31. En su primera dimensión, este Alto Tribunal ha analizado si una norma reformada fue modificada en su contenido normativo o si únicamente sufrió alguna modificación formal o de puntuación o numeración.

32. En esos casos, cuando se ha observado la existencia de un nuevo acto legislativo –a partir de una modificación en el contenido normativo– se ha entendido



que esos enunciados jurídicos pueden impugnarse en acción de inconstitucionalidad dentro de los treinta días siguientes a su publicación en el Periódico Oficial.

33. Por el contrario, cuando se estime que el numeral reformado no constituye un nuevo acto legislativo, por no haberse modificado su contenido normativo, el Pleno ha entendido que los artículos reformados no pueden volver a impugnarse en la vía abstracta, pues su oportunidad de impugnación se surtió desde que las normas fueron publicadas originalmente.

34. En su segunda dimensión –desde la óptica de cesación de efectos–, este Alto Tribunal ha estudiado los casos en los que una reforma legal que modifica el contenido de una norma jurídica impugnada en acción de inconstitucionalidad tiene como resultado la cesación de efectos y, por tanto, el sobreseimiento de la acción.

35. En el caso, se está en el segundo supuesto, esto es, se debe analizar si los artículos que fueron impugnados continúan vigentes o si, por el contrario, han sufrido modificaciones en su contenido normativo que han dejado sin materia esta acción de inconstitucionalidad.

36. Este Tribunal Constitucional ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.),³ que existe un nuevo acto legislativo que dejaría sin materia esta impugnación, cuando se actualicen los dos aspectos: a) que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y, b) que la modificación normativa sea sustantiva o material.

37. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación

³ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". 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, registro digital: 2012802.



que puede promoverse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados para tal efecto.

38. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, esto es, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

39. Lo anterior no sucede, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado ni cuando se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

40. A partir de lo referido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. Por tanto, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

41. De acuerdo con esa definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar el sobreseimiento de un asunto, por la cesación de efectos de la norma impugnada, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.

42. De esa manera, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.

43. Ciertamente, lo que este Tribunal Pleno busca con ese entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del Poder Legislativo.



44. Ahora, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Por ello, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.

45. El criterio que actualmente rige para este Tribunal Pleno consiste en que, para estimar que se está frente a un nuevo acto legislativo, debe existir un cambio en el sentido normativo del enunciado jurídico impugnado.

46. De forma que resulta imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

47. Conclusiones semejantes precisó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2016.⁴

48. Como ya se había mencionado, en el caso las reformas de veintiséis de enero, veintiséis de febrero y nueve de abril de dos mil veintidós, en el apartado II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, el apartado II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de ingresos del Municipio de Nonoava y el texto del apartado II.8 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, todos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, constituyen actos legislativos nuevos.

⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 109/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 20 de octubre de 2020, en lo que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo y separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreeser respecto del artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua, reformado mediante el Decreto No. 1447/2016 XX P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis.



49. En efecto, con la reforma del apartado II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, se eliminaron en el numeral 1 las tablas que hacían referencia a diversas cuotas diferenciadas atendiendo al consumo de energía y se agregó una cuota fija mensual de \$19.00 (diecinueve pesos con cero centavos de moneda nacional) sin que se distinga si es para el inciso 1 o el 2.

50. En el apartado II.4 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava se modificaron las cuotas 3, 4 y 5, correspondientes a la "Tarifa 2 comercial BT", la "Tarifa OM comercial MT" y la "Tarifa HM comercial MT", a \$50.00 (cincuenta pesos con cero centavos de moneda nacional).

51. Por su parte, la reforma al apartado II. 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, instauró que la determinación de la cuota del servicio de alumbrado público sería fija e igual para todos los beneficiarios y eliminó la clasificación atendiendo al uso del predio y las tarifas diferenciadas.

52. De este modo, para este Tribunal Pleno es evidente que esas reformas sí implican una modificación en el contenido normativo de los preceptos impugnados.

53. Por consiguiente, se estima procede **sobreseer** en este medio de control **respecto al apartado II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, el apartado II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava y el texto del apartado II.8 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, todos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicadas en el Periódico Oficial del Estado el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno**, en términos de lo dispuesto en el diverso 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, pues las modificaciones referidas provocaron que cesaran los efectos de las normas controvertidas, para dar plena vigencia a un nuevo acto legislativo que ahora forma parte del ordenamiento jurídico de la entidad.

54. Así, al no existir otro motivo de improcedencia planteado en la acción de inconstitucionalidad ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.



55. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, denominado causas de improcedencia y sobreseimiento relativo a: 1) La propuesta de sobreseimiento respecto de los apartados II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera y II.8 de la tarifa anexa la Ley de Ingresos del Municipio de Urique.

56. Respecto del apartado V, denominado causas de improcedencia y sobreseimiento relativo a: 2) La propuesta de sobreseimiento respecto del apartado II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava, no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.

VI. ESTUDIO DE FONDO

57. Para el análisis de los conceptos de invalidez planteados, se dividirá el estudio en cinco apartados.

VI.1. Contribución por la prestación del servicio de alumbrado público

58. El estudio de este tema es el relativo al cobro del derecho de alumbrado público con base en el destino del predio.

Cobro del derecho de alumbrado público con base en el destino del predio

59. Como se refirió, la parte actora sostiene que las normas de las leyes de ingresos de los Municipios de Gómez Farías, Nonoava y Nuevo Casas Grandes del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, al establecer el cobro por el derecho de alumbrado público son contrarias al derecho a la



seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

60. Ello, puesto que los contribuyentes deberán pagar cuotas distintas según el tipo de uso del predio registrado ante la Comisión suministradora de energía eléctrica: habitacional, comercial o industrial y no con base en los gastos que le genera al Municipio la prestación de ese servicio.

61. Refiere que el legislador local consideró el cobro por ese derecho tomando como elemento esencial el tipo de suelo de los predios y pierde de vista que el objeto del servicio de que se trata no es beneficiar a una persona en particular, sino a toda la población y transeúntes en el territorio municipal correspondiente.

62. Al respecto, resulta oportuno citar el artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, 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 a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados 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.

" ...

"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."



63. De ese precepto se aprecia que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público y que tendrán derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura contributiva "derechos" para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

64. Así, corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público).

65. Conforme a lo referido, para determinar si los artículos impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son inconstitucionales, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevé; es decir, si se trata de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Chihuahua.

66. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en el del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los Estados y los Municipios. Ese precepto en lo que interesa indica:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

67. Como se ve, la Constitución Federal establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución:

a. Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.



b. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.

c. Sólo se pueden crear mediante ley.

d. 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.

e. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

68. De acuerdo con esas características, la contribución es un ingreso de derecho público 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.

69. Una vez establecido el concepto constitucional de contribución, es necesario mencionar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

70. Así, los elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

71. Dichos elementos pueden destacarse de la manera siguiente:

- Sujeto. Es aquella persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva en virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.



- 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. Constituye 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. En efecto, 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.

- Base imponible. Es el valor o magnitud 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.

- 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.

- Época de pago. Se refiere al momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y que debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

72. Además, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

73. Aunado a que, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal para las entidades federativas, tienen libertad para realizar su propia configuración de 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 debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.



74. 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 es el alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

75. Dicho de otro modo, en el caso de derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, por el aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará el Estado.

76. A partir de los razonamientos precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia; pues, inversamente, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser eliminadas del sistema jurídico al que pertenezcan.

77. Así, tratándose de derechos es necesario que el hecho imponible del monto que se busca recaudar observe el principio de proporcionalidad tributaria; es decir, que exista razonabilidad entre el valor por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio prestado por el Estado, lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

78. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

79. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base 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 aten-



diendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

80. Es por ello que, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

81. Ahora bien, el apartado II.7, numeral 1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, el apartado II.4, numerales 1 y 2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava y el artículo 21, fracción VIII, inciso a), numerales 1.1, 1.2 y 1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes, disponen lo siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

"II.7. Alumbrado público.

"El Municipio percibirá ingresos mensual o bimestralmente por el derecho de alumbrado público (DAP), en los términos de los artículos 175 y 176 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

"1. El cobro bimestral de \$50.00 tipo habitacional, \$150.00 tipo comercial y \$500.00 tipo industrial a todas y cada una de las cuentas que conforman el padrón catastral. ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava, para el ejercicio fiscal del año 2022

"Tarifa

"II. Derechos

"II.4. Servicio público de alumbrado

"Los predios que cuenten con contrato de suministro de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad, deberán pagar



una cuota fija mensual o bimestral, por el derecho del alumbrado público, simultáneamente con el recibo que expida dicho organismo, en los términos del convenio que se establezca con la citada comisión para tales efectos y de conformidad con las siguiente tabla:

"Clasificación	"Cuota DAP bimestral
"1. Tarifa 1 residencial	\$50.00
"2. Tarifa DAC comercial	\$50.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes, para el ejercicio fiscal del año 2022

**"Capítulo segundo
"Derechos por prestación de servicios**

"Artículo 21. Son las contribuciones derivadas por la contraprestación de servicios exclusivos del Municipio, de conformidad con la legislación aplicable en la materia, previa autorización de la dependencia correspondiente, sujetándose a la siguiente tarifa:

"...

"VIII. Por los servicios públicos siguientes:

"a) Alumbrado público

"1. El Municipio percibirá ingresos mensual o bimestral por el derecho de alumbrado público (DAP), en los términos de los artículos 175 y 176 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

Tipo de predio	Cuota DAP bimestral (pesos)	Cuota DAP mensual (pesos)
"1.1 Habitacional	\$40.00	\$20.00
"1.2 Comercial	\$400.00	\$200.00
"1.3 Industrial	\$2,000.00	\$1,000.00

"...

82. De forma general, se observa que los preceptos transcritos señalan que para el pago del derecho de alumbrado público, se paga la cuota fija por la



cantidad determinada, dependiendo el tipo de predio del que se sea propietario o poseedor, ya sea doméstico y/o habitacional, comercial y de servicios, así como industrial.

83. Al respecto, este Tribunal Pleno observa que si bien el legislador local estableció como base del derecho el costo total del servicio,⁵ lo cierto es que el cálculo individualizado del servicio de alumbrado público aplicando el fin para el cual está destinado el predio no respeta los principios constitucionales vinculados a las obligaciones de carácter fiscal.

84. En efecto, como se desprende del criterio P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.",⁶ para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio, debe identificarse, por una 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 sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento diferente al costo, como en la especie el destino del inmueble.

85. Esto es, los derechos por servicios son una especie del género "contribuciones" que tienen su causa en la recepción de la actividad de la administración pública, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, lo que justifica el pago del tributo.⁷

⁵ Las cuotas del presente derecho se determinaron y aprobaron tomando en cuenta el costo que representa para el Municipio prestar el servicio de alumbrado público a los beneficiarios del mismo, considerando el costo por el suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio, el costo por la operación, mantenimiento y reposición del alumbrado público, incluyendo gastos administrativos, sueldos y salarios del personal involucrados directa o indirectamente con dicho servicio.

⁶ P./J. 3/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.

⁷ Véase jurisprudencia P./J. 41/96, "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 17, registro digital: 200083.



86. Entender de una manera diversa la naturaleza de un derecho, traería como consecuencia la vulneración a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque 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 tanto que los servicios públicos se organizan en función del interés general y, sólo secundariamente, en el de los particulares.

87. En consecuencia, se advierte que las normas analizadas transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque fijan el cálculo del monto que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio; sino que se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar el crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo.

88. De manera que, resulta evidente que, por un lado, los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas "derechos"; por otra parte, se otorga un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local propuso.

89. De esa forma, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido que el monto total del derecho por el servicio de alumbrado público se obtiene a partir de la introducción de aspectos desvinculados del costo que le representa al Municipio prestarlo como base de la contribución, tales como el uso que se le dé al predio en cuestión, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

90. No obstante lo establecido, es posible destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre



la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.

91. En efecto, determinar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio prestado resulta complicado, por lo que las Legislaturas Estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, independientemente de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

92. Entonces, es verdad que del servicio de alumbrado público, en principio, se benefician los dueños o habitantes de los predios mencionados, pero también lo hacen los peatones y los conductores de vehículos en la vía pública, sobre quienes no se establece el derecho por tratarse de sujetos indeterminados; situación que reitera que el cobro del servicio únicamente a los propietarios y/o poseedores del predio en cuestión se trate de una carga desproporcionada y carente de razonabilidad, al no ser quienes representan el total de la comunidad que se beneficia.

93. Por las razones expuestas, se determina que los preceptos impugnados son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe declararse su **invalidéz**.

94. Similares consideraciones se sostuvieron por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 21/2020, 185/2021 y 11/2022.⁸

⁸ Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 21/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 23 de noviembre de 2020, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con reserva de criterio, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 185/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, fallada en sesión de 11 de octubre de 2022.

Sentencia de acción de inconstitucionalidad 11/2022; ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, fallada en sesión de 18 de octubre de 2022.



95. En ese sentido, procede declarar la **invalidez** del apartado II.7, numeral 1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, el apartado II.4, numerales 1 y 2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava y el artículo 21, fracción VIII, inciso a), numerales 1.1, 1.2 y 1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes, del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

96. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández separándose de los párrafos del 91 al 93, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales.

VI.2. Cobro por la reproducción de la información solicitada relacionada con el acceso a la información pública

97. La Comisión accionante sostiene que el apartado XII, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama; apartado II.4, inciso 4), numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Balleza; apartado II.4, inciso d), numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de El Tule; apartado II.11, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos; apartado II, numeral 8, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe; apartado II.14, numeral 6, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez; apartado II.15, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera; apartado II.13, numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros; apartado I, numeral 14, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga; fracción IV, numeral 1.1, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Riva Palacio; fracción V, incisos a), b), c) y d), del apartado identificado como "Derechos por prestación de servicios", de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosales; apartado II.8, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosario; apartado II.6, numeral 9, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos; apartado II,



numeral 10, incisos a), b), c), y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara; y, apartado II.12, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel, todas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, copias certificadas y reproducción en medios magnéticos o discos compactos.

98. De igual manera, la promovente, en esencia, refiere que los preceptos referidos vulneran el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige y de proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

99. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha manifestado sobre los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información, y en específico el de gratuidad, en diversas acciones de inconstitucionalidad,⁹ en donde se analizó el contenido del artículo 6o., fracción III,

⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 5/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 28 de noviembre de 2017, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán obligado por la mayoría y presidente en funciones Cossio Díaz, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 6 de diciembre de 2018, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Copia fotostática simple por cada lado impreso"; por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Medina Mora I., separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Información entregada en disco compacto"; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente



constitucional¹⁰ precisándose que constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante"; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Medina Mora I., separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Información entregada en disco compacto"; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Búsqueda de datos de archivo municipal"; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado "Proporción de información mediante correo electrónico", consistentes en declarar la invalidez de diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios de San Luis Potosí.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 10/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 21 de noviembre de 2019, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de diversas disposiciones de leyes de ingresos de Municipios de Puebla.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 15/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 30 de septiembre de 2019. Unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la validez del artículo 51, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, relativo a la expedición de copias certificadas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones alusivas a los artículos 72, numerales 7 y 11, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos y 36, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "ACCESO A LA INFORMACIÓN", consistente en declarar la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes y de algunos de sus Municipios.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 4/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 30 de septiembre de 2021. Unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales,



100. En esos precedentes se han definido los alcances del derecho a la información y, en particular, en relación con el principio de gratuidad, se determinó que de la interpretación de la fracción III del apartado A del artículo 6o. de la

Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y nueve, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de leyes de ingresos de Municipios de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021; y por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y nueve, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de leyes de ingresos de Municipios de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 51/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 4 de octubre de 2021. Unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021; y por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores 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 séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 77/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 18 de noviembre de 2021. Unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose del párrafo noventa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado B, denominado "Cobros por la búsqueda y reproducción de información."

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 97/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 18 de noviembre de 2021. Unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de sus párrafos ochenta y nueve y noventa y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo su inciso b), respecto del cual se pronunció por su validez y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al análisis de la norma que establece cobros por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas y discos compactos (CD).

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"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.



Constitución Federal, 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 garantizar 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 lo conducente, 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.

- 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, se precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información,

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ...

"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."



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, lo cual resultaría en una contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción.

- Del marco normativo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Federal, expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-S, 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 de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, los de envío y la certificación de documentos.

- La referida 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.

- Además, es criterio de este Alto Tribunal que 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.¹¹

¹¹ 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. 3/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero de 1998, Tomo VII, 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. 2/98, publicada en el *Semanario Judicial*



- En ese tenor, 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. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, la misma debe ser entregada sin costo.

101. De acuerdo con ello, se determinó que 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 solicitadas, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información. Esto implica que el legislador debe explicar la metodología utilizada para establecer las tarifas respectivas, pues sólo así se podrá analizar su constitucionalidad.

102. De igual modo, se precisó que la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador debe realizar una motivación reforzada en la que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.

103. Lo anterior, porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, esto es, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.

de la Federación y su Gaceta, Novena Época, enero de 1998, Tomo VII, 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. 122/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2006, Tomo XXIV, página 263, registro digital: 174268.

"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 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, registro digital: 160577.



104. Se puntualizó que, si se toma en cuenta que conforme al Texto Constitucional la materia que nos ocupa se rige por el principio de gratuidad, y que conforme a la ley general aplicable sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos, es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar de manera reforzada esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.

105. Este Alto Tribunal adujo que en caso de incumplir ese deber los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad, al ser precisamente una obligación de motivación del órgano legislativo competente.

106. En aquellos precedentes también se determinó que al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio, aunado a que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

107. Por último, se destacó que conforme al artículo 141 de la ley general aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

108. Con base en los parámetros fijados, se examinará la constitucionalidad de las disposiciones controvertidas.

109. Los preceptos cuya invalidez se reclama disponen:

Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

"...

"XII. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas

10.00



"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple	1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63

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."

Ley de Ingresos del Municipio de Balleza, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

"II.4. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales	Pesos
" ...	
"4) Transparencia y acceso a la información	
"1. Información entregada en CD	\$100.00
"2. Copia fotostática simple cada hoja	\$3.00
"3. Copia certificada tamaño carta u oficio cada una	\$20.00."

Ley de Ingresos del Municipio de El Tule, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

"II.4. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales	
" ...	
"d) Transparencia y Acceso a la información	
"1. Información entregada en CD	\$20.00



"2. Copia fotostática simple cada hoja	\$.50
"3. Copia certificada tamaño carta u oficio cada una	\$1.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

"II.11. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	\$10.00
"b) Disco compacto CD ROM	\$10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	\$1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	\$21.63

" ... "

"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."

Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

"8. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00



"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
--	------

"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63
---	-------

"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."

Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

"II.14. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales

"6. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
--	--

"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
------------------------------------	-------

"b) Disco compacto CD ROM	10.00
---------------------------	-------

"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
--	------

"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63
---	-------

"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."

Ley de Ingresos del Municipio de Madera, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

"II.15. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
---	--

"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
------------------------------------	-------

"b) Disco compacto CD ROM	10.00
---------------------------	-------

"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
--	------



"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63
---	-------

"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."

Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

"II.13. Solicitud de información pública de oficio

"1. Copias fotostáticas en tamaño carta u oficio (a partir de 2 copias) por cada copia (pesos).	\$1.00
---	--------

"2. Información grabada en CD (pesos)	\$10.00
---------------------------------------	---------

"3. Información grabada en otros dispositivos magnéticos (pesos)	\$10.00
--	---------

"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."

Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga, para el ejercicio fiscal del año 2022

"I. Derechos

" ...

"14. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	\$10.00
------------------------------------	---------

"b) Disco compacto CD ROM	\$10.00
---------------------------	---------

"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	\$1.00
--	--------

"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	\$21.63
---	---------

"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."



Ley de Ingresos del Municipio de Riva Palacio, para el ejercicio fiscal del año 2022

"IV. Aprovechamientos	
"1.1. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63
"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."	

Ley de Ingresos del Municipio de Rosales, para el ejercicio fiscal del año 2022

"Derechos por prestación de servicios	
"	
"V. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63
"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."	

**Ley de Ingresos del Municipio de Rosario, para el ejercicio fiscal del año 2022****"II. Derechos**

" ...

"II.8. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales

" ...

"10. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas 10.00

"b) Disco compacto CD ROM 10.00

"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio 1.0

"d) Copia certificada tamaño carta u oficio 21.63

"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."

Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos, para el ejercicio fiscal del año 2022**"II. Derechos**

" ...

"II.6. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales

" ...

"9. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua

"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas \$10.00

"b) Disco compacto CD ROM \$10.00

"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio \$1.00



"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	\$21.63
---	---------

"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."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

"10. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	\$10.00
"b) Disco compacto CD ROM	\$10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	\$1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	\$21.63."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

"II.12. Derechos por la reproducción de la información prevista de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	
"a) Disco flexible de 3.5 pulgadas	10.00
"b) Disco compacto CD ROM	10.00
"c) Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	1.00
"d) Copia certificada tamaño carta u oficio	21.63

"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."



110. Las normas transcritas prevén las tarifas aplicables por la reproducción de constancias derivadas de acceso a la información pública gubernamental.

111. Las disposiciones transcritas establecen el cobro de **copias certificadas y simples**, el cual si bien puede llevarse a cabo, lo cierto es que el costo de los materiales debe estar justificado de manera objetiva y razonable, ya que este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso creativo, el legislador no debe exponer, necesariamente, todas las razones con base en las que actúa, pero en este tipo de casos es necesario establecer elementos objetivos y razonables que atiendan al valor real de los insumos que utiliza el Estado.

112. Esto es así, porque en materia de acceso a la información, en el que rige el principio de gratuidad, las tarifas o cuotas deben estar motivadas, lo cual se erige como una carga para el legislador quien deberá razonar sobre esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos; es decir, deberán sustentarse en una metodología que justifique el precio que se impone a los interesados.

113. En el caso, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas, se advierte que en todas las leyes impugnadas el Congreso del Estado 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 por cada hoja, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

114. Sin que pase inadvertido que el legislador local 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.

115. Aunado a lo expresado, aun en el caso de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponda realizar ni los



cálculos respectivos y tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

116. Luego, en la presente acción de inconstitucionalidad, el legislador no justificó en el proceso legislativo que dio origen a las normas cuestionadas la razón para imponer el costo de las **copias simples** de lo que resulta en la inconstitucionalidad de las normas.

117. Además, las porciones normativas impugnadas (Ley de Ingresos de los Municipios de Balleza, El Tule y Santa Bárbara) no establecen el cobro a partir de reproducción de la vigésimo primera hoja, pues conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas simples, reforzando la inconstitucionalidad al cobro de **copias simples**.

118. De igual modo, es menester puntualizar que en el caso de copias certificadas, ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹² que la solicitud y pago correspondientes implica para la autoridad la obligación de expedirlas y certificarlas, así como que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo; por tanto, a diferencia de las copias simples, que son reproducciones fotográficas de documentos, las certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide y presumen una copia auténtica de un instrumento al haber sido comparado con su original y confrontarlo para reiterar que concuerdan.

119. No obstante, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por el servicio señalado, el cual no fue motivado de manera reforzada por el legislador ordinario.

¹² Como se advierte del criterio de rubro: "DERECHOS. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SUBSISTE, AUN CUANDO LA NORMA HAYA SUFRIDO ACTUALIZACIONES EN LA TARIFA DEL COSTO POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 132/2011 (9a.)]". Tesis 1a. CCCII/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 2, página 1047, registro digital: 2004687.



120. Además, en el **supuesto de información digitalizada y entregada en medios magnéticos o electrónicos proporcionados por el solicitante**, el cobro de cualquier cuota resulta inconstitucional, pues el material es proporcionado directamente por quien solicita la información, siendo que en esos casos, lo que se cobra de manera encubierta es la búsqueda de información, lo cual vulnera el principio de gratuidad y la prohibición de discriminar por motivos de condición económica,¹³ motivo por el cual, resultan inconstitucionales el apartado XII, incisos a) y b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, apartado II.4, inciso 4), numeral 1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Balleza, apartado II.4, inciso d), numeral 1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de El Tule, apartado II.11, incisos a) y b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos, apartado II, numeral 8, incisos a) y b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, apartado II.14, numeral 6, incisos a) y b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, apartado II.15, incisos a) y b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, apartado II.13, numerales 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, apartado I, numeral 14, incisos a) y b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga, fracción IV, numeral 1.1, incisos a) y b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Riva Palacio, fracción V, incisos a) y b), del apartado identificado como "Derechos por prestación de servicios", de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosales, apartado II.8, numeral 10, incisos a) y b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosario, apartado II.6, numeral 9, incisos a) y b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos, apartado II, numeral 10,

¹³ Ilustra lo indicado el dictamen de la Cámara de Senadores sobre la Ley General de Transparencia: "Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples."



incisos a) y b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara y apartado II.12, incisos a) y b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel, todas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

121. Lo anterior, toda vez que establecen el cobro por la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos en el caso de que el solicitante presente su propio medio de magnético o electrónico.

122. Por tanto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez del apartado XII, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, apartado II.4, inciso 4), numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Balleza, apartado II.4, inciso d), numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de El Tule, apartado II.11, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos, apartado II, numeral 8, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, apartado II.14, numeral 6, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, apartado II.15, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, apartado II.13, numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, apartado I, numeral 14, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga, fracción IV, numeral 1.1, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Riva Palacio, fracción V, incisos a), b), c) y d), del apartado identificado como "Derechos por prestación de servicios", de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosales, apartado II.8, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosario, apartado II.6, numeral 9, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos, apartado II, numeral 10, incisos a), b), c), y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara y apartado II.12, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel, todas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.



123. A conclusiones semejantes llegó este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2021, 185/2021, 12/2022 y 11/2022.¹⁴

124. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos 120 y 121, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por la validez de diversos preceptos que precisará en un voto concurrente, Piña Hernández apartándose de los párrafos 120 y 121, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI.3. Cobro por el pago de derechos al realizar eventos sociales

125. La parte actora sostiene, en esencia, que el apartado II.7, inciso ñ), numerales 3 y 4, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, apartado II.4 numeral 4, sub numerales 4.1 y 4.2, del anexo de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende, apartado II.6, en la parte relativa a "Permisos para organizaciones de bailes y eventos sociales", numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Bocoyna, apartado

¹⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 35/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 30 de septiembre de 2021. Unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en sus temas I y II.2, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo undécimo, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, así como de los apartados XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numeral 1, y XXIV, numeral 1, de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa al referido ordenamiento legal.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 185/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, fallada en sesión de 11 de octubre de 2022.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 12/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, fallada en sesión de 24 de octubre de 2022.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 11/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, fallada en sesión de 18 de octubre de 2022.



II, subapartado 9, numeral 4, inciso a), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Cusihuiachi, apartado II.11, subapartado II.11.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, apartado II.14, numeral 5, letra U, sub letras u.1 y u.2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, apartado II, numeral 4, inciso h), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de La Cruz, apartado II.14, numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, apartado II.3, numerales 3.1.4 y 3.1.5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Manuel Benavides, apartado II, subapartado 1.8, numeral 1.8.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Moris, artículo 21, fracción IV, letra a, subapartados a.2.20.14, a.2.21.1 y a.2.21.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes, apartado I, numeral 13, inciso g), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga y apartado II.10, numeral 10.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, todas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, al prever el pago de derechos por permisos para realizar diversos eventos sociales, vulneran los derechos de libertad de reunión e intimidad y se traducen en injerencias arbitrarias por parte de la autoridad municipal.

126. Para atender al argumento propuesto, es conveniente destacar lo resuelto por este Tribunal Pleno al conocer de la acción de inconstitucionalidad 34/2019,¹⁵ la cual, en lo que nos ocupa, a su vez se basó en las consideraciones plasmadas en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014.

¹⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 34/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 2 de diciembre de 2019, en cuanto al tema que nos ocupa se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema II, referente al derecho a la intimidad y libertad de reunión, consistente en declarar la invalidez de los artículos 37, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines, 37, fracción VIII, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, 32, fracción X, incisos a), b) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta y 36, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" el diez de enero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular voto concurrente.



127. En esas ejecutorias este Tribunal Pleno analizó disposiciones generales con un contenido normativo similar al de aquellas disposiciones que ahora se impugnan.

128. Al respecto, determinó qué es el derecho humano a la reunión conforme 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.

129. Así, se precisó que ese derecho humano es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que debe llevarse a cabo pacíficamente y tener un objeto lícito, razón por la que abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación sea religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera, siendo su característica definitoria la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.

130. A partir de esa definición este Tribunal Pleno refirió que el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas, por lo que aunque es un derecho de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo, aunado a que es temporal, con un fin determinado, su modalidad debe ser pacífica, sin armas y con un objeto lícito, esto es, el motivo de la reunión no debe ser la ejecución concreta de actos delictivos, o bien, no deben llevarse 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.

131. Derivado de lo expuesto, destacó que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión, su mensaje y que, en términos del numeral 1o. constitucional, el Estado no debe, entre otras cosas, interferir indebidamente en el derecho a la reunión, de modo que sólo puede imponer restricciones a su ejercicio cuando sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.



132. De manera que, afirmó que 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, puesto que ello conduciría 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional entonces analizadas.

133. Además del análisis de normas nacionales e internacionales realizado en dicho precedente, destaca la afirmación hecha por este Tribunal Pleno en el sentido de que, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría 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. constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional entonces analizadas.

134. Con base en lo mencionado, este Alto Tribunal concluyó que resultan inconstitucionales aquellas normas que prevén el cobro de un derecho por la expedición de permisos para realizar eventos sociales particulares, en casa propia o de terceros, con la condicionante que sean sin fines de lucro.

135. Dicha inconstitucionalidad deriva de condicionar 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 y legal.

136. De igual modo, determinó que las normas ahí impugnadas también eran contrarias el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones denominadas derechos, porque no se advierte que el servicio que gravan dichas disposiciones, consistente en la expedición del mencionado permiso guarde 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.

137. Lo anterior, aplicado al caso, pone en evidencia que tratándose de la libertad de reunión¹⁶ en espacios públicos el Estado no puede condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización previa, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio.

138. Así, en términos de las normas nacional e internacionales analizadas en el citado precedente, el ejercicio del derecho de reunión en espacios públicos no puede limitarse a la emisión de una autorización previa por parte del Estado para su realización, es evidente que tampoco puede limitarse o condicionarse su ejercicio en espacios privados, justamente porque esa restricción carece de fundamento constitucional o legal aplicables.

139. Establecido el parámetro de regularidad constitucional determinado por este Tribunal Pleno, se analizarán las disposiciones impugnadas en este asunto, para lo cual es necesario citar el contenido de las mismas:

¹⁶ 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. Criterio sustentado en la tesis 1a. LIV/2010, 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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 927, registro digital: 164995.



Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

"II.7. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales:	PESOS
" ...	
"ñ) Permisos para celebración de eventos sociales.	
" ...	
"3. Domicilio particular	600.00
"4. Por 1 hora de excedente.	600.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Allende, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...	
"II.4 Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales	PESOS
" ...	
"4. Permisos para fiestas y bautizos	
"4.1 Expedición de permisos para fiestas (infantiles, etc.) y bautizos sin consumo de alcohol en domicilio particular.	60.00
"4.2 Expedición de permisos para fiestas (infantiles, etc. y bautizos sin consumo en salón de fiestas.	275.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de Bocoyna, para el ejercicio fiscal del año 2022****"II. Derechos**

" ...

"II.6. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales.	PESOS
--	-------

" ...

"Permisos para organización de bailes y eventos sociales

"1. Quinceañeras sin servicio de cerveza y/o licores	\$500.00
"2. Quinceañeras con servicio de cerveza y/o licores	\$800.00
"3. Bodas sin servicio de cerveza y/o licores	\$1,000.00
"4. Bodas con servicio de vinos y/o licores	\$1,500.00
"5. Bailes en general	\$1,000.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Cusihuirachi, para el ejercicio fiscal del año 2022**"II. Derechos**

" ...

"9. Por los servicios que presta la presidencia municipal

"Concepto	Pesos	Vigencia
" ...		
"4. Bodas, XV años, baile de graduación, convivios, posadas y demás eventos sociales en salones:		
"a) Eventos sociales particulares	580.00."	



Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

Concepto	Número de Veces de Unidad de Medida y Actualización (UMA)	Vigencia
"II.11. Licencias, permisos y autorizaciones para eventos sociales, espectáculos públicos, instalaciones de circos y juegos electromecánicos		
"II.11.1 Permisos para la realización de eventos sociales como bodas, 15 años y bailes en general, en salón, excepto eventos de beneficencia."	4.37	

Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

"II.14. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales		
" ...		
"5. Otras certificaciones		
" ...		
"U. Permiso municipal para eventos particulares		
"u.1 Horario hasta las 12:00 a.m.		\$210.00
"u.2 Horario hasta las 2:00 a.m. ...		\$550.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de La Cruz, para el ejercicio fiscal del año 2022****"II. Derechos**

" ...

"4. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales

" ...

"h) Permiso para eventos (bodas, XV años, fiestas) que pase el horario de las 12 de la noche \$100.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Madera, para el ejercicio fiscal del año 2022**"II. Derechos**

" ...

II.14. Por los servicios que preste la secretaría

"Por la expedición de permisos y/o autorizaciones:

"1. Bodas y XV años

"a) En discos	8 UMA
---------------	-------

"b) En salones	18 UMA
----------------	--------

"c) Eventos en comunidades	15 UMA
----------------------------	--------

"2. Baby shower

"Horario 12:00 p.m. - 8:00 p.m.)	3 UMA
----------------------------------	-------

"Horario 8:00 p.m. - 2:00 a.m.	10 UMA
--------------------------------	--------

"3. Despedidas de soltera:

"Horario 12:00 p.m. - 8:00 p.m.	3 UMA
---------------------------------	-------

"Horario 8:00 p.m. - 2:00 a.m.	10 UMA
--------------------------------	--------

"4. Bautizos:

"Horario 12:00 p.m. - 8:00 p.m.	3 UMA
---------------------------------	-------

"Horario 8:00 p.m. - 2:00 a.m.	10 UMA
--------------------------------	--------



"5. Convivios familiares:

"Horario 12:00 p.m. - 8:00 p.m.

3 UMA

"Horario 8:00 p.m. - 2:00 a.m.

10 UMA."

Ley de Ingresos del Municipio de Manuel Benavides, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

"II.3. Ocupación de la vía pública para estacionamiento de vehículos y vendedores ambulantes.

" ...

"3.1.4. Cobros de permisos de eventos de bodas, quinceañeras, otros eventos familiares.

\$500.00

"3.1.5. Cobros de permisos de eventos baby showers, despedidas de solteras, y otros.

\$250.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Moris, para el ejercicio fiscal del año 2022

"II. Derechos

" ...

"1.8. Permisos para bailes por evento

"1.8.1. Evento particular

\$ 400.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes, para el ejercicio fiscal del año 2022

**"Capítulo segundo
"Derechos por prestación de servicios**

"Artículo 21. Son las contribuciones derivadas por la contraprestación de servicios exclusivos del Municipio, de conformidad con la legislación aplicable en la materia, previa autorización de la dependencia correspondiente, sujetándose a la siguiente tarifa,



" ...

"IV. Por legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales.**"a. Legalización de firmas, certificados y expedición de documentos municipales:**

"a. 2. Expedición de documentos municipales

"a.2.20 Permiso para eventos públicos, cuota diaria:

"a.2.20.14 Kermés en área privada | \$300.00

"a.2.21 Permisos para eventos familiares, cuota diaria:

"a.2.21.1 Para fiestas particulares en salones de fiestas

"I. Con aforo de hasta 200 personas | \$100.00

"II. Con aforo de 201 a 500 personas | \$250.00

"III. Con aforo de más de 500 personas | \$500.00

"a.2.21.2 Para fiestas en domicilios particulares (El cobro de este derecho, será exento cuando no se consuma alcohol o cerveza en el festejo) | \$50.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga, para el ejercicio fiscal del año 2022**"I. Derechos**

" ...

"13. Licencias, permisos y autorizaciones.

" ...

"g) Permiso para llevar a cabo fiestas familiares en casa particular | 85.00."

" ...

Ley de Ingresos del Municipio de Urique, para el ejercicio fiscal del año 2022**"II. Derechos**

"II.10. Permiso para bailes por eventos

"10.1 Evento particular | \$600.00."



140. De lo transcrito, se advierte que las normas impugnadas, en este apartado, prevén el cobro de un derecho por la expedición de permisos para realizar eventos sociales particulares tales como bodas, quince años, bautizos u otros. Es decir, prevén el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados se reúnan en sus casas o de terceros, sin fines de lucro y con motivo de los eventos sociales antes mencionados.

141. Por tal motivo, se estima que las consideraciones establecidas por el Tribunal Pleno cobran aplicación al caso concreto pues, como se ha establecido anteriormente, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional y convencional que rige el ejercicio de la libertad de reunión en los espacios públicos, no es posible que ésta se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependiera de la decisión de las autoridades.

142. En necesario recalcar que la libertad de reunión en espacios públicos no puede ser limitada a la existencia de una autorización previa por parte del Estado, por mayoría de razón tampoco es posible que el ejercicio de ese derecho fundamental pueda limitarse o condicionarse en espacios privados, pues dicha restricción carecería de respaldo constitucional o convencional.

143. Por ende, toda vez que las disposiciones impugnadas establecen el pago de ciertos derechos para la expedición de un permiso que permita a los particulares la celebración de eventos en espacios públicos y en sus domicilios particulares tales como bodas, quince años, bautizos u otros, debe concluirse que éstas guardan una identidad con las normas estimadas como inconstitucionales en el precedente señalado y, por ende, vulneran de forma injustificada el ejercicio de la libertad de reunión.

144. En consecuencia, se estima fundado el concepto de invalidez propuesto por la Comisión accionante, por lo que se impone declarar la invalidez del apartado II.7, inciso ñ), numerales 3 y 4, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, apartado II.4, numeral 4, sub numerales 4.1 y 4.2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende, apartado II.6, en la parte relativa a "Permisos para organizaciones de bailes y eventos sociales",



numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Bocoyna, apartado II, subapartado 9, numeral 4, inciso a), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Cusihuiriachi, apartado II.11, subapartado II.11.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, apartado II.14, numeral 5, letra U, sub letras u.1 y u.2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, apartado II, numeral 4, inciso h), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de la Cruz, apartado II.14, numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, apartado II.3, numerales 3.1.4 y 3.1.5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Manuel Benavides, apartado II, subapartado 1.8, numeral 1.8.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Moris, artículo 21, fracción IV, letra a, subapartados a.2.20.14, a.2.21.1 y a.2.21.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes, apartado I, numeral 13, inciso g), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga y apartado II.10, numeral 10.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, todas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

145. A conclusión semejante arribó este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 95/2020, 107/2020, 31/2021 y 11/2022.¹⁷

¹⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 95/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 22 de septiembre de 2020, en cuanto al tema que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunas consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, denominado "Libertad de reunión". Los señores Ministros Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 107/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 13 de octubre de 2020, en cuanto al tema que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, salvo por los artículos 53, numeral 7, incisos a), b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, el artículo 22, numeral 8, incisos a), b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 25, apartado B, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema III, denominado "Derechos por permisos para eventos particulares, así como autorizaciones para marchas y actividades sociales en la vía pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos



146. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra de consideraciones la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI.4. Cobro por pernoctar en la vía pública

147. La Comisión accionante indica que la infracción identificada como "dormir en lugares públicos", en la parte relativa a las "faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de los anexos de las tarifas del Municipio de Allende y la fracción XI de las "Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de las "Tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen gobierno", de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos para el Municipio de Jiménez, ambas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, impone multa a las personas por dormir en la calle, lo que transgrede los derechos humanos de igualdad y no discriminación, previstos en el numeral 1o. de la Constitución Federal.

148. Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

53, numeral 7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, 22, numeral 8, inciso 2), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 25, fracción I, apartados B y C, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, todos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal del 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 31/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 10 de agosto de 2021, en cuanto al tema que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores 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. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 11/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, fallada en sesión de 18 de octubre de 2022.

**Ley de Ingresos del Municipio de Allende, para el ejercicio fiscal del año 2022**

"Anexos de las tarifas de la ley de ingresos 2022 "Del Municipio de Allende "Seguridad pública	Pago mínimo	pago máximo
Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia. "Dormir en lugares públicos.	135.00	550.00."

Ley de ingresos del Municipio de Jiménez, para el ejercicio fiscal del año 2022

Tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen gobierno	Hasta	
	Mínima	Máxima
"Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia "XI Dormir en lugares públicos.	\$385.00	\$770.00."

149. Al respecto, es menester puntualizar que este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019¹⁸ determinó que dormir constituye una necesidad fisiológica, aunado a que genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas en situación de calle o sin hogar.

150. En ese asunto se determinó que el concepto de "necesidad fisiológica" comprende todas aquellas actividades que son requeridas para sobrevivir y lograr

¹⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 24 de octubre de 2019, en cuanto al tema que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



un equilibrio de las funciones corporales del ser humano, resulta ser tan amplio que se presta a valoraciones subjetivas.

151. En efecto, dentro de las necesidades humanas a nivel corporal se comprenden el hambre, la sed, el sueño, la actividad física y mental, respirar, alimentarse, asearse, descansar, entre otras cuestiones que resultan fundamentales para la subsistencia del ser humano; por tanto, las normas impugnadas abarcan aquella conducta relativa a dormir.

152. Se precisó también que las normas ahí impugnadas se encontraban redactadas en términos neutrales, por lo que producían un efecto discriminatorio en perjuicio de las personas carentes de un hogar propio, de donde deriva la necesidad de reconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

153. Se indicó que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.

154. Lo anterior tenía sustento en la jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.), de la Primera Sala, de rubro: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN."¹⁹

¹⁹ El texto dice: "Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de res



155. De esta forma, en el caso, las normas que sancionan administrativamente por dormir en la vía pública producen un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente en forma desproporcional a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.

156. Aunado a lo anterior, es evidente que la sanción por dormir en la vía pública no encuentra un fundamento objetivo en materia de política pública de los Municipios cuyas leyes de ingresos son materia de análisis, incluso atendiendo a los antecedentes legislativos de las normas no se prevé alguna justificante para sancionar a aquellas personas que, por cualquier circunstancia, tengan la necesidad de pernoctar o trasnochar en esa situación.

157. Entonces, al tener en cuenta los factores contextuales o estructurales de la discriminación que generan los preceptos combatidos en este apartado, así como a su vaguedad e imprecisión, llevan a declarar su inconstitucionalidad.

158. Por tanto, se declara la invalidez de la infracción identificada como "Dormir en lugares públicos", en la parte relativa a las "Faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia", de los anexos de las tarifas del Municipio de Allende y la fracción XI de las "Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de las "Tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen gobierno", de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos para el Municipio de Jiménez, ambas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

159. A conclusión semejante arribó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019 y 11/2022.²⁰

ponsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva, sino que persigue un fin necesario." Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 225, registro digital: 2015597.

²⁰ Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 24 de octubre de 2019, en cuanto al tema que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González



160. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votó en contra de consideraciones el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI.5. Cobro por el registro extemporáneo del nacimiento

161. La Comisión accionante refiere que el apartado II.4, numerales 2.11 y 2.12, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende y el apartado II.7, numerales 11.12 y 11.13, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Coronado, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, transgreden los derechos humanos a la identidad y a la gratuidad por la emisión de la primera acta de nacimiento, al establecer un cobro por el registro extemporáneo del nacimiento, lo que desincentiva el registro oportuno y el cumplimiento del derecho a la identidad.

162. Ahora, este Alto Tribunal al resolver, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 7/2016²¹ en la que, también se controvirtieron preceptos de leyes

Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 11/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, fallada en sesión de 18 de octubre de 2022.

²¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 7/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 22 de noviembre de 2016, en cuanto al tema que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por argumentaciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por argumentaciones diferentes, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 21, fracciones II, en la porción normativa "para recién nacido", y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, 23, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, y 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, todas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



de ingresos del Estado de San Luis Potosí, estableció que de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal y segundo transitorio de su decreto de reformas publicado en el citado medio de difusión el diecisiete de junio del dos mil catorce, se obtiene que:

- Todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento;
- El Estado debe garantizar este derecho;
- La primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita, y
- Las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.

163. Así, se estableció que con tales disposiciones el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho a la identidad que aquel que otorgan los tratados internacionales en la materia, pues garantiza que 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 a su ejercicio.

164. En ese precedente se determinó que el Texto Constitucional es claro, por lo que es categórica la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, sin posibilidad alguna de establecer excepciones.

165. A partir de lo narrado, este Pleno estableció que como no puede condicionarse la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y de la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, es claro que ambos derechos se pueden ejercer de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona, razón por la cual el cobro de derechos por registro extemporáneo quedó proscrito en nuestro país y las leyes estatales



no pueden establecer plazos que permitan su cobro, o bien, de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

166. De manera que, se afirmó, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que ello obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando así la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional comentada.

167. En el citado precedente este Alto Tribunal concluyó que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el Registro Civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía, de tal forma que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos.

168. A partir del parámetro de constitucionalidad fijado, se analizaron las normas entonces reclamadas concluyendo que eran inconstitucionales los artículos 21, fracciones II, en la porción normativa "para recién nacido", y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, 23, fracción X y párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, y 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, todas del Estado San Luis Potosí para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por contener cuotas aplicables al registro extemporáneo de nacimiento, o bien, multas aplicables por declarar el nacimiento fuera del plazo ahí establecido.

169. En la acción que nos ocupa, se controvierten las porciones normativas siguientes:

**Ley de Ingresos del Municipio de Allende, para el ejercicio fiscal del año 2022****"II. Derechos**

" ...

"II.4 Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales	Pesos
"2. Actas y expedición de documentos:	
" ...	
"2.11 Registro extemporáneo de niños de 6 meses a 3 años	400.00
"2.12 Registro extemporáneo de 3 años a 18 años ...	800.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Coronado, para el ejercicio fiscal d el año 2022**"II. Derechos**

" ...

"II.7. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales	Pesos
" ...	
"11. Actas y expedición de documentos:	
" ...	
"11.12. Registro extemporáneo de infantes de 6 meses a 3 años	\$1,356.00
"11.13. Registro extemporáneo de 3 años a 18 años ...	\$1,356.00."

170. La lectura de los apartados combatidos pone en evidencia su inconstitucionalidad, toda vez que prevé derechos por el registro extemporáneo de nacimiento.

171. Lo que lleva a este Tribunal Pleno a declarar la inconstitucionalidad del apartado II.4, numerales 2.11 y 2.12, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende y el apartado II.7, numerales 11.12 y 11.13, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Coronado para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.



172. A conclusión semejante arribó este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 7/2016, 34/2019 y 11/2022.²²

173. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VII. EFECTOS

174. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, disponen que las sentencias deben contener los

²² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 7/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 22 de noviembre de 2016, en cuanto al tema que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por argumentaciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por argumentaciones diferentes, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 21, fracciones II, en la porción normativa "para recién nacido", y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, 23, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, y 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, todas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 34/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 2 de diciembre de 2019, en cuanto al tema que nos ocupa se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas respecto del artículo 46, fracción XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema III, referente al derecho a la identidad, consistente en declarar la invalidez de los artículos 21, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 46, fracción XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, 26, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, 22, fracción VI, inciso f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista y 26, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" el diez de enero de dos mil diecinueve.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 11/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, fallada en sesión de 18 de octubre de 2022.



alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

175. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, este Tribunal Pleno determina que debe declararse la inconstitucionalidad de los apartados II.7, inciso ñ), numerales 3 y 4, y XII, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama; apartado II.4, numerales 2.11, 2.12 y 4, sub numerales 4.1 y 4.2; e infracción identificada como "Dormir en lugares públicos", en la parte relativa a la "Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad modal del individuo y de la familia", de los anexos de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende; apartado II.4, inciso 4), numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Balleza; apartado II.6, en la parte relativa a "Permisos para organizaciones de bailes y eventos sociales", numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Bocoyna; apartado II.7, numerales 11.12 y 11.13, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Coronado; apartado II, subapartado 9, numeral 4, inciso a), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Cusiuhiriachi; apartado II.4, inciso d), numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de El Tule; apartado II.7, numeral 1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías; apartado II.11, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos; apartado II, numeral 8, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe; apartado II.11, subapartado II.11.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero; apartado II.14, numerales 5, letra U, sub letras u.1 y u.2 y 6, incisos a), b), c) y d); y fracción XI de las "Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de las "Tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen gobierno", de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez; apartado II, numeral 4, inciso h), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de La Cruz; apartados II.14, numerales 1, 2, 3, 4 y 5, y II.15, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera; apartado II.3, numerales 3.1.4 y 3.1.5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Manuel



Benavides; apartado II.13, numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros; apartado II, subapartado 1.8, numeral 1.8.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Moris; apartado II.4, numerales 1 y 2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava; artículo 21, fracciones IV, letra a, subapartados a.2.20.14, a.2.21.1 y a.2.21.2, y VIII, inciso a), numerales 1.1, 1.2 y 1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes; apartado I, numerales 13, inciso g), y 14, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga; apartado IV, numeral 1.1, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Riva Palacio; apartado II.8, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosario; fracción V, incisos a), b), c) y d), del apartado identificado como "Derechos por prestación de servicios", de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosales; apartado II.6, numeral 9, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos; apartado II, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara; apartado II.12, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel; y apartado II.10, numeral 10.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, todas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicadas el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del citado Estado.

176. **Extensión de efectos de invalidez.** Conforme el numeral 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia,²³ la declaratoria de invalidez debe extenderse a la siguiente porción normativa:

a. En particular, las tarifas contenidas en los numerales 3, 4 y 5, del apartado II.4, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava,

²³ 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; ..."



reformada por el decreto LXVII/RFLIM/0225/2022 II P.O., publicado el nueve de abril de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado,²⁴ porque su validez depende del apartado II.4 de la tarifa anexa de la citada ley de ingresos municipal publicada en el Periódico Oficial del Estado el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno,²⁵ al regular diversas tarifas, conforme a los mismos argumentos expresados en la primera parte del estudio de fondo VI.1.

24

Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava, para el ejercicio fiscal del año 2022

"Tarifa

"II. Derechos

"II.4 Servicio público de alumbrado

	<u>Texto modificado</u>
"Clasificación	Cuota DAP bimestral
"1. Tarifa 1 Residencial	
"2. Tarifa DAC comercial	
"3. Tarifa 2 comercial BT	\$50.00
"4. Tarifa OM comercial MT	\$50.00
"5. Tarifa HM comercial MT	\$50.00."

²⁵ Al respecto, resulta aplicable el criterio P./J. 53/2010, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c)



b. Esto es, porque la Comisión accionante impugnó el apartado II.4 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, porque viola el derecho a la seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, debido a que los contribuyentes deberán pagar cuotas según el tipo de uso del predio registrado ante la Comisión suministradora de energía eléctrica: residencial o habitacional, comercial o industrial y no con base en los gastos que le genera al Municipio la prestación de ese servicio.

c. En efecto, en ese considerando se determinó que las normas ahí combatidas vulneran los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque fijan el cálculo del monto que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio; sino que, se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar el crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo.

177. En ese sentido, la **declaración de invalidez surtirá sus efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

178. Por otra parte, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucio-

sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.". Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820.



alidad, en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

179. Por último, 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.

180. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VIII. DECISIÓN

181. Por lo antes expuesto, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad, respecto de los apartados II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava y II.8 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, Chihuahua, para el ejercicio fiscal de 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno, por las razones expuestas en el apartado quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los apartados II.7, inciso ñ), numerales 3 y 4, y XII, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, II.4, numerales 2.11, 2.12 y 4, sub numerales 4.1 y 4.2, e infracción identificada como "Dormir en lugares públicos", en la parte relativa a la "Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia", de los anexos de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende, II.4, inciso 4), numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Balleza, II.6, en la parte relativa a "Per-



misos para organizaciones de bailes y eventos sociales", numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Bocoyna, II.7, numerales 11.12 y 11.13, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Coronado, II, subapartado 9, numeral 4, inciso a), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Cusihiuriachi, II.4, inciso d), numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de El Tule, II.7, numeral 1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, II.11, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos, II, numeral 8, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, II.11, subapartado II.11.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, II.14, numerales 5, letra U, sub letra u.1 y u.2 y 6, incisos a), b), c) y d); y fracción XI, de las "Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de las "Tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen gobierno", de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, II, numeral 4, inciso h), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de La Cruz, II.14, numerales 1, 2, 3, 4 y 5, y II.15, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera, II.3, numerales 3.1.4 y 3.1.5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Manuel Benavides, II.13, numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, II, subapartado 1.8, numeral 1.8.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Moris, II.4, numerales 1 y 2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava, artículo 21, fracciones IV, letra a, subapartados a.2.20.14, a.2.21.1 y a.2.21.2, y VIII, inciso a), numerales 1.1, 1.2 y 1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes, apartados I, numerales 13, inciso g), y 14, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga, IV, numeral 1.1, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Riva Palacio, II.8, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosario, fracción V, incisos a), b), c) y d), del apartado identificado como "Derechos por prestación de servicios" de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosales, apartados II.6, numeral 9, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos, II, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara, II.12, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel, y II.10, numeral 10.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos



del Municipio de Urique, Chihuahua, para el ejercicio fiscal de 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez, por extensión, del apartado II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava, para el ejercicio fiscal de 2022, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de abril de dos mil veintidós, en términos del apartado VII de esta sentencia.

QUINTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chihuahua y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, denominado causas de improcedencia y sobreseimiento relativo a 1) La propuesta de sobreseimiento respecto de los apartados II.10 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera y II.8 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, denominado causas de improcedencia y sobreseimiento relativo a 2) La propuesta de sobreseimiento respecto del apartado II.4, numerales 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos del 91 al 93, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1, denominado "Contribución por la prestación del servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los apartados II.7, numeral 1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías; II.4, numerales 1 y 2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava; artículo 21, fracción VIII, inciso a), numerales 1.1, 1.2 y 1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes; del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2022, publicados el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del citado Estado.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos 120 y 121, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales,



Pardo Rebolledo por la validez de diversos preceptos que precisará en un voto concurrente, Piña Hernández apartándose de los párrafos 120 y 121, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobro por la reproducción de la información solicitada relacionada con el acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los apartados XII, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama; II.4, inciso 4), numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Balleza; II.4, inciso d), numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de El Tule; II.11, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos; II, numeral 8, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe; II.14, numeral 6, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez; II.15, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera; II.13, numerales 1, 2 y 3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros; I, numeral 14, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga; IV, numeral 1.1, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Riva Palacio; II.8, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosario; fracción V, incisos a), b), c) y d), del apartado identificado como "Derechos por prestación de servicios" de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosales; II.6, numeral 9, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Conchos; II, numeral 10, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara y II.12, incisos a), b), c) y d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel, del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2022, publicados el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del citado Estado.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo



al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Cobro por el pago de derechos al realizar eventos sociales", consistente en declarar la invalidez de los apartados II.7, inciso ñ), numerales 3 y 4, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama; II.4, numeral 4, sub numerales 4.1 y 4.2, del anexo de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende; II.6, en la parte relativa a "Permisos para organizaciones de bailes y eventos sociales", numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Bocoyna; II, subapartado 9, numeral 4, inciso a), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Cusihiuriachi; II.11, subapartado II.11.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero; II.14, numeral 5, letra U, sub letra u.1 y u.2, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez; apartado II, numeral 4, inciso h), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de La Cruz; apartados II.14, numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Madera; apartado II.3, numerales 3.1.4 y 3.1.5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Manuel Benavides; apartado II, subapartado 1.8, numeral 1.8.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Moris; artículo 21, fracción IV, letra a, subapartados a.2.20.14, a.2.21.1 y a.2.21.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes; I, numeral 13, inciso g), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojinaga; y apartados II.10, numeral 10.1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Urique, todas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2022.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Cobro por pernoctar en la vía pública", consistente en declarar la invalidez de la infracción identificada como "Dormir en lugares públicos", en la parte relativa a la "Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de los anexos de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende y la fracción XI de las "Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia" de las "Tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen



gobierno", de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, todas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2022, publicados el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del citado Estado.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.5, denominado "Cobro por el registro extemporáneo del nacimiento", consistente en declarar la invalidez de los apartados II.4, numerales 2.11 y 2.12, de la tarifa anexa a la Ley de ingresos del Municipio de Allende y II.7, numerales 11.12 y 11.13, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Coronado del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2022, publicados el veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del citado Estado.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, 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) declarar la invalidez, por extensión, de los numerales 3, 4 y 5, contenidos en el apartado II.4 de la tarifa de derechos del decreto LXVII/RFLIM/0225/2022 II P.O., publicado el nueve de abril de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado, relativo a la Ley de Ingresos del Municipio de Nonoava para el ejercicio fiscal 2022.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, 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: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, 3) vincular al Congreso del Estado para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados y 4) notificar 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.

En relación con el punto resolutive sexto:

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.) y P./J. 25/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 34/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019, 96/2014 y su acumulada 97/2014 y 7/2016 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 20 de agosto de 2021 a las 10:28 horas, 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas, 23 de junio de 2017 a las 10:29 horas y 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1621; Décima Época, Libros 84, Tomo I, marzo de 2021, página 11; 43, Tomo I, junio de 2017, página 115 y 40, Tomo I, marzo de 2017, página 148, con números de registro digital: 30039, 29724, 27216 y 27009, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 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 día hábil siguiente, 2 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE AL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE (ARTÍCULO 60, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN 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).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CUANDO SE ALEGUE LA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO.

VI. CONTRIBUCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REGIRLAS A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.



VII. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBALAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

VIII. 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.

IX. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

X. HECHO IMPONIBLE. DIFERENCIAS 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. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CUANTIFICACIÓN DE SU MAGNITUD.

XIV. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

XV. CONTRIBUCIONES. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE ES UNA CUESTIÓN DE LÓGICA INTERNA DE LAS CONTRIBUCIONES, ADEMÁS DE SER UN REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD.



XVI. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

XVII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO EN EL ESTADO DE TLAXCALA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN ESTA CONTRIBUCIÓN.

XVIII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA CUANTIFICACIÓN DE SU BASE GRAVABLE A PARTIR DEL PRODUCTO QUE RESULTE DEL BENEFICIO DE METROS DE LUZ QUE TIENE CADA PREDIO, EL DESTINO DEL MISMO Y SI ÉSTE NO TIENE CONTRATO CON LA EMPRESA QUE SUMINISTRA LA ENERGÍA ELÉCTRICA RESULTA DESPROPORCIONAL E INEQUITATIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANCTÓRUM DE LÁZARO CÁRDENAS, Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TETLANOHCAN, AMBAS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

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 EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANCTÓRUM DE LÁZARO CÁRDENAS, Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TETLANOHCAN, AMBAS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XX. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS PARA EL CASO DE LOS DERECHOS, DEBE IDENTIFICARSE EL TIPO DE SERVICIO DE QUE SE TRATA, ASÍ COMO EL COSTO QUE SU PRESTACIÓN REPRESENTA PARA EL ESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANCTÓRUM DE LÁZARO CÁRDENAS, Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TETLANOHCAN, AMBAS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).



XXI. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA REGULACIÓN LOCAL QUE ESTABLECE EL COBRO DEL SERVICIO ÚNICAMENTE A PROPIETARIOS O POSEEDORES DEL PREDIO, EXCLUYENDO A OTROS QUE TAMBIÉN SE BENEFICIAN DE LA COMUNIDAD ES DESPROPORCIONAL Y CARENTE DE RAZONABILIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANCTÓRUM DE LÁZARO CÁRDENAS, Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TETLANOHCAN, AMBAS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

XXIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

XXIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN DEBE SER PROPORCIONADA AL SOLICITANTE SIN COSTO ALGUNO CUANDO IMPLIQUE ENTREGAR NO MÁS DE VEINTE HOJAS SIMPLES.

XXV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

XXVI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR CADA FOJA UTILIZADA PARA LA EXPEDICIÓN DE CONSTANCIAS "DERIVADAS DE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN", AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL



COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LAS DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TETLANOHCAN, Y 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LAS DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, AMBAS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXVII. TRANSPARENCIA Y 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 SOLICITADAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LAS DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TETLANOHCAN, Y 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LAS DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, AMBAS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LAS DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TETLANOHCAN, Y 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LAS DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, AMBOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXIX. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.



XXX. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

XXXI. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS, QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS PÚBLICOS MUNICIPALES, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 41, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANCTÓRUM DE LÁZARO CÁRDENAS Y 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LOS ANEXOS I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TETLANOHCAN AL ARTÍCULO 36 DE DICHO ORDENAMIENTO, I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANCTÓRUM LÁZARO CÁRDENAS AL ARTÍCULO 38 DE DICHO ORDENAMIENTO, AMBAS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXXIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.

XXXIV. 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, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, 32, FRACCIÓN I Y 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANCTÓRUM DE LÁZARO CÁRDENAS, 18, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LAS DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRAN-



CISCO TETLANOHCAN Y 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LAS DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA", Y 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXXV. 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, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, 32, FRACCIÓN I Y 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANCTÓRUM DE LÁZARO CÁRDENAS, 18, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LAS DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA", Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TETLANOHCAN Y 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LAS DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA", Y 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 186/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Los problemas jurídicos que se plantean son los siguientes: **1.** ¿Las normas impugnadas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público municipal, violan el principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que su base gravable se determina, entre otros elementos, por la ubicación de los predios respecto de la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público?; **2.** ¿Las normas impugnadas que establecen cobros por la expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información, violan el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal?; y, **3.** ¿Las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copia simple de



documento, vulneran, respectivamente, el principio de gratuidad en el acceso a la información pública y el de proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6o. y 31, fracción IV, de la Constitución Federal?

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	15-16
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se precisan las normas efectivamente impugnadas por la Comisión accionante, contenidas en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial Local el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.	16-17
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días naturales posteriores a la publicación de las normas impugnadas.	17-18
IV.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada, pues la promueve la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidenta, quien ejerce su representación legal, acreditó su personalidad y alega violaciones a derechos humanos.	18-20
V.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA		21-26
	V.1. Primera causal alegada por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario	Es infundado, pues es criterio del Pleno de este Alto Tribunal que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano.	21-22



	V.2. Segunda causal alegada por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública	Es infundado, pues el Texto Constitucional no establece limitante en torno a los derechos humanos que puede defender dicho órgano constitucional autónomo.	22-26
VI.	ESTUDIO DE FONDO		26-77
	VI.1. Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público	Son inconstitucionales, pues violan el principio de proporcionalidad tributaria en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que su base gravable se determina, entre otros elementos, por la ubicación de los predios respecto de la distancia que guardan en relación con la fuente de luz.	26-58
	VI.2. Análisis de las normas que establecen cobros por la expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información	Son inconstitucionales, ya que violentan el principio de gratuidad, reconocido en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, teniendo en cuenta que el legislador local no justificó de manera objetiva y razonable el costo de los materiales para la reproducción de información.	58-71
	VI.3. Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copia simple de documento	Son inconstitucionales, pues el cobro por la búsqueda de información se traduce en una actividad estatal que debe ser gratuita; y, en cuanto a las cuotas por expedición de copias simples, el legislador no justificó el costo de los materiales, además que, en todo caso, las tarifas resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable con el costo que le genera al Estado la prestación del servicio.	71-77
VII.	EFFECTOS	Se declara la invalidez, así como la invalidez por extensión de los anexos relacionados con los cobros por el servicio de alumbrado público municipal.	77-85



		<p>Las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de Tlaxcala.</p> <p>Se vincula al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad.</p> <p>Deberá notificarse el fallo a los Municipios involucrados, por ser los encargados de la aplicación de las normas invalidadas.</p>	
<p>VIII. DECISIÓN</p>		<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 41, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, 32, fracción I y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, 18, en su porción normativa "y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública", y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan y 35, en su porción normativa "y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública", y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez, por extensión, de los anexos I, II y III de la referida Ley de Ingresos del Mu-</p>	<p>85-86</p>



	<p>nicipio de Sanctórum Lázaro Cárdenas y I, II y III de la citada Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, por las razones indicadas en el apartado VII de esta sentencia.</p> <p>CUARTO. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Tlaxcala y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta determinación.</p> <p>QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	--

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecisiete de octubre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 186/2021**, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. PRIMERO.—**Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio presentado a través del buzón judicial el veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia



de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

"a) Cobros por servicio de alumbrado público:

"1. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"2. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"b) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

"1. Artículo 18, en su porción normativa 'y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública', de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"2. Artículo 35, en su porción normativa 'y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública', de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"c) Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información:

"1. Artículo 41, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"2. Artículo 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

¹ Fojas 1 y 42 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



"3. Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022."

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante considera que las normas que combate son contrarias a los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, al estimar que resultan violatorios de los derechos de acceso a la información pública y seguridad jurídica, así como a los principios de gratuidad en el acceso a la información, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante hace valer, en síntesis, lo siguiente:

• **Primero. Cobro de derechos por el servicio de alumbrado público municipal.** Los artículos 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, ambos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, establecen tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por el servicio de alumbrado público, tomando en cuenta la ubicación de los predios de los propietarios o poseedores de predios en relación con su distancia con la fuente de alumbrado público; por tanto los preceptos impugnados transgreden los principios de justicia tributaria, al prever que el cobro por el servicio de alumbrado público será atendiendo el "beneficio" o cercanía de los predios con la fuente de iluminación pública.

En efecto, los numerales impugnados que establecen un cobro por el servicio de alumbrado público, pero cuya base gravable se determina –entre otros elementos– por la ubicación de los predios respecto de la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público, vulnera el principio de proporcionalidad tributaria en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Las normas controvertidas determinan que el pago del alumbrado público es exigible a los sujetos pasivos que aprovechen ese servicio, por lo que, para



determinar el monto, estableció tres fórmulas para fijar la cuota de la contribución la cual además de considerar el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, toma como un elemento indispensable para su cuantificación el grado de beneficio de las personas en metro luz.

El legislador tlaxcalteca consideró como componente determinante para la tarifa de la contribución un aparente beneficio en función de los metros luz de las casas de los sujetos pasivos en relación con la vía pública o luminaria. Ello significa que la Legislatura Local previó el cobro por este derecho con base en un parámetro de mayor o menor beneficio por la simple ubicación de los predios, perdiendo de vista que el objeto del servicio no es de beneficiar de manera particular a las personas por su situación particular, sino a toda la población en el territorio municipal correspondiente.

Los preceptos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público, a la que el legislador local otorgó la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público; sin embargo, su base gravable la determina el mayor o menor beneficio que obtengan las personas contribuyentes en razón de los metros de frente respecto a la fuente de alumbrado público, lo que transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

En la acción de inconstitucionalidad 28/2019, este Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a las aquí impugnadas, ya que el legislador gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, y fijó el cobro de ese derecho teniendo en cuenta el tamaño, ubicación y destino del predio que se consideró beneficiado, lo cual no atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio, por lo que no se cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.

De igual modo, en la acción de inconstitucionalidad 21/2020, este Tribunal Constitucional concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro de derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaban violatorias de los principios de proporcionalidad, equidad tributaria, y seguridad jurídica, porque los elementos que aportó



el legislador no atendían al costo que representa para el Estado la prestación del servicio, ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable, lo que trae como consecuencia un trato desigual a las y los gobernados al imponer diversos montos por la prestación de un mismo servicio, en el que se presume la capacidad económica de la persona a partir de los metros de frente de su predio a la vía pública, características que son propias de un impuesto y no de un derecho; además se estimó que el cobro impugnado provoca una carga desproporcionada sobre la propiedad o poseedores de los predios, que son quienes representan el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.

En otros precedentes, se ha reiterado que, para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio, como el de alumbrado público, debe identificarse el tipo de servicio público que se trate y el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse aspectos ajenos a éstos, como sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.

En el caso particular, el legislador de Tlaxcala consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho respectivo la ubicación del predio, esto es, los metros de luz que tiene de distancia con la vía pública, ello se traduce en la desproporcionalidad de la tarifa, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio. Si bien el legislador incluyó en la base de la contribución el costo total erogado por el servicio de alumbrado público, la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferenciará entre cada contribuyente dependiendo de los metros de distancia que tenga un predio con la fuente de alumbrado público, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada uno de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Para que las normas impugnadas sean respetuosas del principio de proporcionalidad tributaria, el legislador debió tomar en cuenta el costo que le representa al Estado prestar el servicio de alumbrado público para determinar la base gravable, la cual debe ser en todo momento congruente con el monto erogado por ese concepto, por tanto, la cuota no puede contener elementos ajenos al costo del servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.



En conclusión, las contribuciones establecidas en las disposiciones controvertidas, efectivamente vulneran el principio de justicia tributaria, puesto que la autoridad legislativa impuso una base gravable atendiendo a la ubicación de los predios de los sujetos pasivos y no así el costo que le causa a los Municipios la prestación de tal servicio, además de que impone tarifas diferenciadas a los sujetos pasivos pese a que beneficia a toda la colectividad por igual, de modo que incumplió con la obligación constitucional consistente en promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos a la seguridad jurídica y proporcionalidad en las contribuciones, que consagra la Constitución Federal, por lo que debe declararse la invalidez de las normas impugnadas.

• **Segundo. Cobros excesivos e injustificados por el acceso a información pública.** Los artículos 18, en su porción normativa "**y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública**", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, y 35, en su porción normativa "**y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, ambos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, prevén cobros injustificados por expedición de constancias derivadas de las solicitudes de acceso a la información pública, lo que vulnera el derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Las normas impugnadas se estiman inconstitucionales, ya que el artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, prevé como monto a pagar por la expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información cualesquiera que éstas sean, será de 2 UMA, es decir, \$179.24 por cada foja que se utilice; mientras que el diverso 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, como monto que deberán pagar los contribuyentes que a través de solicitudes de acceso a la información pública requieran al mencionado Municipio la expedición de constancia en ejercicio de un derecho deberán pagar 0.5 UMA, es decir, \$44.81 por cada foja que se necesite para su reproducción.

De un contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se in-



fiere de los artículos impugnados, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de ese derecho.

A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío en su caso y el de su certificación, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información, por tanto, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información cuando proceda.

Este Alto Tribunal ha resuelto que, para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas, que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

Se estima aplicable el criterio sostenido por este Máximo Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 25/2021, en el cual al advertir que las tarifas quedaron establecidas en razón de cada hoja, ello contraviene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues del artículo 141 se extrae que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples, por lo que contrario a ese parámetro, las normas impugnadas pueden interpretarse en el sentido de que establezcan la cuota a razón de cada foja que se utilice.

De igual forma, este Tribunal Constitucional ha sostenido que, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

En las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador tlaxcalteca para determinar dichas cuotas,



esto es, el precio de las fojas que se utilicen en la expedición de las constancias que requiere el contribuyente.

Los dispositivos impugnados no establecen qué tipos de constancias serán las que se expedirán derivado de las solicitudes de acceso a la información, ni la forma en que éstas serán entregadas, lo que genera incertidumbre jurídica en perjuicio de los gobernados dado que las cuotas de 0.5 y 2 UMA, según corresponda, no precisan cuáles son las constancias que se entregarán en ejercicio del derecho a la información, tendrán ese costo, lo que da pauta a que se imponga ese cobro por la expedición de copias simples, copias certificadas o en determinados medios de reproducción como CD, DVD o USB, incluso si estos últimos son proporcionados por el solicitante, lo cual no permite tener objetividad acerca de la cantidad realmente erogada por el Municipio, por la entrega de información.

El legislador tlaxcalteca tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información, a efecto de que se pueda advertir que dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, máxime que omitió especificar exactamente por qué concepto se cobrarán las cuotas ahí establecidas.

Finalmente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, este Alto Tribunal decretó la invalidez de normas que establecían cobros desproporcionales e injustificados de diversas leyes de ingresos municipales tlaxcaltecas para el ejercicio fiscal 2019 y determinó vincular al Congreso del Estado para que en lo futuro se abstuviera de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información, lo cual no ha sido cumplido por el legislador de la entidad.

• **Tercero. Cobros excesivos y desproporcionados por la búsqueda y entrega de documentos no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.** Los artículos 41, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas; 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctorum de Lázaro Cárdenas y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la bús-



queda y entrega de documentos no relacionados con el derecho de acceso a la información pública, ya que contienen tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de dicha información, por tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Este Máximo Tribunal ha determinado que para que una norma observe el principio de proporcionalidad tributaria, cuando se trate de derechos por servicios, las cuotas fijadas deben corresponder a lo que efectivamente el Estado eroga en los materiales para reproducir la información solicitada.

Así, ha reiterado en diversos precedentes que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

En el caso, el legislador tlaxcalteca debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que les representan a los Ayuntamientos la prestación de tales servicios de búsqueda y entrega de documentos en copias simples.

Las disposiciones combatidas convergen en que se grava la simple búsqueda de documentos o información solicitada, asimismo, prevén tarifas por copias simples que oscilan entre los \$35.84 hasta \$134.43; de modo que dichas tarifas no guardan relación directa con los gastos que le representan a los Ayuntamientos involucrados la prestación de esos servicios.

Las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir, que les corresponden contraprestaciones por los mismos; por tanto, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo que la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.



Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 20/2019, este Tribunal Constitucional sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución Federal, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de ahí 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 del Estado.

No es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

Cobrar las cantidades previstas por el legislador por la entrega de información en copias simples, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, se considera como desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio.

4. CUARTO.—**Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de tres de enero de dos mil veintidós, 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 **186/2021**, y turnó el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.

5. QUINTO.—**Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite la demanda relativa por acuerdo de seis de enero de dos mil veintidós, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial Local en el que conste su publicación; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica



del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

6. SEXTO.—**Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdos de nueve y veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, respectivamente, autoridades a las cuales tuvo dando cumplimiento a los requerimientos ordenados en autos.

7. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Legislativo de Estado de Tlaxcala.** Mediante oficio depositado en el buzón judicial el tres de febrero de dos mil veintidós y recibido el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,² Miguel Ángel Caballero Yonca, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala, rindió el informe solicitado, en el cual manifestó, en esencia, lo siguiente:

Causales de improcedencia

• **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario.**

En la demanda se cuestionaron determinados artículos en tanto establecen una contribución por el "derecho municipal" de servicio de alumbrado público, con relación al cobro, al estimarlas contrarias a los derechos humanos de seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias; así como el cobro por la expedición de documentos por el otorgamiento de información pública que sea solicitada por los ciudadanos, lo que desde la perspectiva de la accionante viola el derecho de acceso a la información pública.

La legitimación de la Comisión Nacional accionante está acotada a vulneración a derechos humanos de las personas, siendo que, en el caso de las personas morales, éstas pueden acudir a la Justicia Federal y ejercer el medio

² Fojas 1 y 41 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.



de control constitucional pertinente por sí mismas, puesto que gozan de derechos humanos únicamente para el cumplimiento de sus propios fines.

En la demanda no se explicó por qué se vulneraría materialmente el derecho de proporcionalidad tributaria, esto es, no se demuestra que la norma sea excesiva en el cobro de los derechos que prevé, pues *a contrario sensu*, dicha interpretación conllevaría posibilitar la impugnación de la totalidad del sistema tributario y vaciaría de contenido la regla de legitimación impuesta a ese organismo constitucional autónomo.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, acota la legitimación de la referida Comisión Nacional a la defensa de los derechos humanos, de otro modo, el legislador constitucional hubiere establecido una acotación sin sentido. Asumir lo contrario, implicaría que dicho organismo estaría legitimado para impugnar la totalidad de las normas generales, siempre que adujeran una violación a cualquier norma de la Constitución Federal, independientemente de la vinculación material y específica con un derecho humano.

• La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública.

La legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se rige a la materia específica que se señala en el Texto Constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen de dicha materia.

En el caso, quien reviste legitimación para instar un medio de control constitucional como en el que se actúa, lo es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ("INAI") –o su equivalente a nivel local–, al ser un órgano autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión financiera, responsable de garantizar el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como dirigir y vigilar el ejercicio de los derechos que tiene encomendado tutelar, conforme a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes de la materia.



De ahí que, para que sea procedente un medio de control constitucional, en el que se estudie la actualización de la legitimación a favor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para impugnar normas referentes a la materia de transparencia y acceso a la información pública, es necesario que se atienda a lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, del cual se advierte que los órganos garantes en materia de transparencia, a nivel federal o local, son los que tienen legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en la que se haga valer la posible contradicción de una norma y la Carta Magna, cuando se alegue la vulneración al derecho de acceso a la información pública.

Por tanto, resulta manifiesto e indudable que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene legitimación para promover su demanda en contra de las normas que impugna, por lo que se actualiza la improcedencia establecida en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

En cuanto al fondo

• **Primero.** En el caso, los artículos impugnados por la prestación del servicio de alumbrado público municipal, regulan uno de los denominados "derechos por servicios", toda vez que dispone una contribución cuya actualización deriva de la prestación de un servicio por parte del Municipio, esto es, establece la obligación de pagar un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público; entendiéndose por tal servicio, el que el Municipio otorga en lugares de dominio público, de carácter municipal y de uso general a toda la población, con el fin de que prevalezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos a través de las luminarias y sus accesorios.

Lo anterior lleva a concluir que el precepto legal impugnado toma como base para el cálculo del derecho de iluminación, el costo del servicio de alumbrado público y no el consumo de energía eléctrica generado por el Municipio, de ahí que la carga tributaria constituye una contraprestación por el servicio que se refiere, es decir, se trata de un derecho y no de un impuesto.

La conclusión alcanzada cobra certeza atendiendo a lo expuesto en el Dictamen con Proyecto de Decreto de las leyes de ingresos impugnadas, suscrito por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso de Tlaxcala,



donde advirtió previo a la publicación de la ley, que resultaba inconstitucional tomar como base el consumo de energía eléctrica, de ahí que se prescindiera de dicho esquema de cobro.

Así, al instaurarse un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que presta el Municipio y no de un tributo que corresponda a la Federación, no se transgrede el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal.

Por otra parte, el derecho de alumbrado público impugnado tampoco es desproporcional e inequitativo, por lo que se respeta el artículo 31, fracción IV, constitucional si se toma en cuenta que el hecho gravable (objeto) del derecho de alumbrado público regulado en las normas impugnadas, radica en la contraprestación por el aprovechamiento u obtención del beneficio que brinda la prestación del servicio público y que comprende todos los gastos que le genera al Municipio su prestación y está dividido en el total de sujetos pasivos que tiene la Comisión Federal de Electricidad.

Ahora, el hecho de que se prevean tarifas para distintos sujetos (propietarios o poseedores de viviendas, de negocios o comercios pequeños, medianos, grandes y súper grandes), las cuales aumentan o disminuyen en función del consulto de kilovatio hora, es para establecer tarifas progresivas, pero el legislador estatal utilizó ese elemento para establecer tarifas más altas para consumidores mayores y bajas para consumidores menores, pero no para definir cuál sería el objeto (prestación del servicio) y la base gravable (el costo que le genera al Municipio brindar el servicio), los cuales guardan relación con la prestación del servicio de alumbrado público.

No pasa inadvertido que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las leyes locales que establecen como referencia el consumo de energía eléctrica para el cobro de derechos de alumbrado público, resultan inconstitucionales, porque invaden la competencia de la Federación; sin embargo, ello no acontece, porque las normas impugnadas no contemplan como base el consumo de energía eléctrica, sino el costo que le genera al Municipio prestar el servicio público.

• **Segundo.** Por cuanto hace a las normas que establecen el cobro por la expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información



pública, no contravienen el principio de gratuidad que consagra el Texto Constitucional, porque el cobro se basa en el costo que le genera al Municipio la expedición del documento respectivo. Si bien la información relativa al quehacer del Estado es pública de oficio, también lo es que la entrega a través de medios físicos o de la información que derive de la búsqueda original materia de la primera solicitud sí genera un costo que puede ser cobrado. Por tanto, de acuerdo con los artículos impugnados en este aspecto, se expresa que dicho cobro se refiere al costo que genera la entrega física de la información, no a su acceso. El peticionario podrá acceder a la información de oficio de manera libre, pero deberá cubrir el costo que genera su entrega física.

- **Tercero.** Se afirma que para la búsqueda de información se genera el uso o desgaste de herramientas y consumibles del Municipio, por lo que, a efecto de garantizar la operatividad y funcionamiento adecuado del orden municipal, es necesario el cobro de los derechos referidos en los artículos impugnados; por su parte, tratándose de la búsqueda, copias simples y expedición de certificaciones, tampoco puede considerarse que contravienen el principio de gratuidad, pues este Alto Tribunal ha determinado que el cobro del derecho deriva del costo que se genera por la expedición de la información.

8. OCTAVO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.** Mediante oficio depositado en la oficina de correos de la localidad el dos de febrero de dos mil veintidós y recibido el veinticuatro siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ José Rufino Mendieta Cuapio, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, en representación del titular de dicho Poder, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

En cuanto al fondo

- Si bien es cierto que mi representada hizo uso de las facultades que le otorga la Constitución Local, los actos de sanción y promulgación de ninguna

³ Conforme a los sellos que aparecen a páginas 6 y 10 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.



manera deben considerarse faltos de fundamentación y motivación, ni mucho menos arbitrarios, toda vez que los actos de sanción y promulgación realizados por la gobernadora del Estado, que se verifiquen en cumplimiento a un decreto emitido por el Congreso Local, no son actos aislados, sino que forman la fase final del proceso legislativo que culmina con el acto por el cual el Ejecutivo Estatal lo da a conocer a los habitantes a través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado. De manera que la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo permite que la norma jurídica adquiera plena validez, pues, sin los actos de éste, la ley aprobada por el Congreso Local no nacería a la vida jurídica, esto es, no tendría vigencia, menos sería obedecida.

9. NOVENO.—**Pedimento del fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.

10. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil veintidós, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. 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,⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica

⁴ **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."

⁵ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**



del Poder Judicial de la Federación,⁵ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013⁶ 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.

12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna normas contenidas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, las cuales clasifica atendiendo tres temas concretos, como se describe a continuación:

14. A) Cobros de derechos por servicio de alumbrado público.

1. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, y

2. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan.

15. B) Cobros por el acceso a información pública.

"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. ..."

⁶ **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."



1. Artículo 18, en su porción normativa "**y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública**", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan; y,

2. Artículo 35, en su porción normativa "**y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan.

16. C) Cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información.

1. Artículo 41, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas;

2. Artículo 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas; y,

3. Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan.

17. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

III. OPORTUNIDAD

18. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ establece

⁷ **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.

(Adicionado, D.O.F. 22 de noviembre de 1996)

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



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 se publicó la norma impugnada.

19. En el caso, las normas impugnadas fueron **publicadas** el lunes **veinti-nueve de noviembre de dos mil veintiuno** en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

20. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del martes treinta de noviembre al miércoles veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno**, como se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Noviembre 2021						
28	<u>29</u>	30	1	2	3	4
Diciembre 2021						
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	<u>29</u>	30	31	1

21. En ese sentido, si la demanda promovida se presentó a través del buzón judicial el **veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno** y fue recibida al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ se concluye que **su presentación resulta oportuna**.

22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar

⁸ Fojas 1 y 42 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

IV. LEGITIMACIÓN

23. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ 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 materia¹⁰ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

24. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece a través de su presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve¹¹ y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹² ejerce la representación legal

⁹ 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 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; ..."

¹⁰ 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."

¹¹ Foja 43 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

¹² 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 apro-



de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

25. Por tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en **Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal de 2022**, y la accionante insiste que esas normas resultan violatorias a derechos humanos, al estimar que resultan violatorias de los derechos de acceso a la información pública y seguridad jurídica, así como a los principios de gratuidad en el acceso a la información, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias; por tanto, **cuenta con legitimación para impugnarlos.**

26. Finalmente, es de resaltarse que este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, teniendo en cuenta que 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 sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.¹³

bados 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."

¹³ 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. Así como al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019**, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. E incluso, de manera reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2020**, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como la diversa **26/2021**, resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.



27. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedad de criterio, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con salvedad de criterio, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

V.1. Primera causal alegada por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario.

28. El Poder Legislativo de Tlaxcala, al rendir su informe, alega que la acción es improcedente, porque a su parecer, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas de carácter tributario, pues atento al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, sólo puede solicitar la invalidez de normas que vulneren derechos humanos; sosteniendo que, en la demanda, no se explica por qué se vulneraría materialmente el derecho de proporcionalidad tributaria, es decir, no se demuestra que la norma sea excesiva en el cobro de los derechos que prevé.

29. Al respecto, dicha autoridad legislativa aduce que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, acota la legitimación de la referida Comisión Nacional a la defensa de los derechos humanos, de otro modo, el legislador constitucional hubiere establecido una acotación sin sentido, pues, asumir lo contrario, implicaría que dicho organismo estaría legitimado para impugnar la totalidad de las normas generales, siempre que adujeran una violación a cualquier norma de la Constitución Federal, independientemente de la vinculación material y específica con un derecho humano.

30. Los argumentos anteriores resultan **infundados**, pues, como se explicó en el apartado de legitimación, es criterio del Pleno de este Alto Tribunal que **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano** consagrado en la Constitución Federal y tratados interna-



cionales de los que México sea Parte, tal como lo establece el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.

31. Por otra parte, de la revisión del escrito de demanda se advierte que la accionante sí formula argumentos tendentes a demostrar que las normas de las cuales solicita su invalidez, relativas a la prestación del servicio de alumbrado público municipal, resultan contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, lo cual, en todo caso, **debe ser materia del estudio de fondo de la sentencia.**

V.2. Segunda causal alegada por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública.

32. El Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala aduce que la legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se rige a la materia específica que se señala en el Texto Constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen de dicha materia.

33. Con base en ello, sostiene que en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, el órgano facultado para impugnar normas referentes a la materia de transparencia y acceso a la información pública, es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ("INAI") –o su equivalente a nivel local–, al ser un órgano autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión financiera, responsable de garantizar el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como dirigir y vigilar el ejercicio de los derechos que tiene encomendado tutelar, conforme a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes de la materia.

34. De ahí que la citada autoridad legislativa sostenga que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuenta con legitimación para promover su demanda contra normas que regulen el derecho de acceso a la información pública.



35. Lo alegado es **infundado**, pues el órgano legislativo demandado parte de una premisa equivocada, al considerar que el artículo 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Federal, establece una legitimación por especialidad del órgano que promueve, para instar una acción de inconstitucionalidad ante este Alto Tribunal.

36. Para evidenciar lo anterior, es preciso reproducir, en la parte que interesa, el referido precepto constitucional:

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

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

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

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

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

"...

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

"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;

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

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales



celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales; ..."

37. De lo visto, se desprende que la Constitución Federal otorga legitimación, tanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, esto es el INAI, o sus equivalentes en las entidades federativas, para impugnar, la primera, "***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***"; en tanto que el segundo, "***leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales***".

38. Atento a ello, se observa que la legitimación con la que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer una acción de inconstitucionalidad es amplia, en tanto **va dirigida a tutelar violaciones de cualquier derecho humano**, lo que incluye el derecho de acceso a la información pública tutelado en el artículo 6o. de la Constitución Federal, en la medida en que **el Texto Constitucional no establece limitante en torno a los derechos humanos que puede defender dicho órgano constitucional autónomo**.

39. Ello, a diferencia de la legitimación que constitucionalmente le es reconocida al INAI, el cual **únicamente puede promover esta instancia constitucional para hacer valer violaciones al derecho humano de acceso a la información pública y la protección de datos personales**.

40. Por tanto, no es correcto lo alegado por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala al sostener que la legitimación activa en acciones de inconstitucionalidad se rige atendiendo a la materia específica por órgano constitucional autónomo, sino que **debe observarse la permisión establecida en cada uno**



de los supuestos que establece el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, cuyo inciso g) reconoce la posibilidad para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda promover su demanda en contra de normas generales, **mientras se alegue la violación a un derecho humano** consagrado en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, de donde deriva su legitimación para buscar defender el derecho de acceso a la información pública que tutela el artículo 6o. constitucional, como es el caso.

41. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI. ESTUDIO DE FONDO

42. El análisis de los conceptos de invalidez formulados por la accionante se realizará, por cuestión de método, conforme a los siguientes apartados:

CONSIDERANDO	TEMA
VI.1	Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público.
VI.2	Análisis de las normas que establecen cobros por la expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información.
VI.3	Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copia simple de documento.

VI.1. Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público

43. En su primer concepto de invalidez, la Comisión accionante cuestiona la constitucionalidad de los artículos 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San



Francisco Tetlanohcan, ambos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, al considerar que las tarifas previstas en dichos preceptos por concepto de derechos por el servicio de alumbrado público municipal, violan el principio de proporcionalidad tributaria en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que su base gravable se determina, entre otros elementos, por la ubicación de los predios respecto de la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público.

44. Explica que el legislador local estableció fórmulas para fijar la cuota de la contribución, la cual, además de considerar el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, toma como un elemento indispensable para su cuantificación el grado de beneficio de las personas en metro luz.

45. Así, sostiene que el legislador local, al prever que el cobro por el servicio de alumbrado público será atendiendo el "beneficio" o cercanía de los predios de los propietarios o poseedores, sujetos pasivos del tributo, con respecto a la fuente de iluminación pública, toma como referencia para la determinación de la base gravable su ubicación respecto a la distancia con la fuente de alumbrado público, lo que significa que el cobro del derecho se hará con base en un parámetro de mayor o menor beneficio atento al lugar de ubicación, perdiendo de vista que el objeto del servicio público no es de beneficiar de manera particular a las personas por la situación en la que se encuentran, sino a toda la población en el territorio municipal correspondiente.

46. Los argumentos de la Comisión accionante son **fundados**.

47. Este Tribunal Pleno ya ha analizado transgresiones a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias en el cobro por el derecho de servicio de alumbrado público en diversos precedentes, recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 19/2021,¹⁴ 21/2021,¹⁵ 28/2021,¹⁶ 17/2021,¹⁷ 97/2021¹⁸ y 15/2021.¹⁹

¹⁴ **Acción de inconstitucionalidad 19/2021**, resuelta el 24 de agosto de 2021, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Al-



48. Al respecto, se ha sostenido que el artículo 115 de la Constitución Federal establece la facultad de las Legislaturas Locales para aprobar las leyes de

cántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos del treinta y ocho al cuarenta y tres, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

¹⁵ **Acción de inconstitucionalidad 21/2021**, resuelta el 26 de agosto de 2021, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo cuarenta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 11, 13, 14 y 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el ejercicio fiscal del 2021. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Así como por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo cuarenta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el ejercicio fiscal del 2021.

¹⁶ **Acción de inconstitucionalidad 28/2021**, resuelta el 7 de octubre de 2021, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas (ponente), respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

¹⁷ **Acción de inconstitucionalidad 17/2021**, resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat (ponente), Laynez Potisek separándose de consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

¹⁸ **Acción de inconstitucionalidad 97/2021**, resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de la norma que prevé cobros por el servicio de alumbrado público.

¹⁹ **Acción de inconstitucionalidad 15/2021**, resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de consideraciones, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Alumbrado público". El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.



ingresos municipales conforme al principio de reserva de ley, así como el derecho de los Municipios a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos correspondientes y que tienen a su cargo el servicio de alumbrado público.²⁰

49. Así, corresponde a las Legislaturas Locales fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que sea este nivel de gobierno quien pueda realizar el cobro correspondiente por la prestación de los servicios.

50. Ahora bien, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como

²⁰ **Constitución Federal**

"Artículo 115. ...

"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 a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados 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. ..."



en los Estados, los Municipios y la Ciudad de México. Estos principios son los de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución con los siguientes elementos:²¹

I. Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.

II. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie y servicios.

III. Sólo se pueden crear mediante la ley.

IV. 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.

V. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad (o capacidad contributiva) y el de equidad.

51. En suma, la contribución es un ingreso de derecho público, creado mediante la ley, destinado al financiamiento de los gastos generales, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica para dar un trato equitativo a todos los contribuyentes, obtenido por un ente público (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente.

52. Cabe precisar que la contribución se conforma por distintas especies, mismas que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, a su vez, permiten determinar la naturaleza de la contribución y analizar su adecuación al marco constitucional. Dichos elementos esenciales se pueden explicar de la siguiente manera:

²¹ **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."



a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible y queda 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 necesariamente por la ley para configurar e identificar cada tributo, y de cuya actualización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

c) Base imponible: Es el valor o magnitud representativo de la riqueza que constituye el elemento objetivo del hecho imponible, y 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 la determinación del crédito fiscal.

e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y que debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

53. Ahora bien, aun cuando los elementos esenciales son una constante estructural, su contenido es variable porque se presentan de manera distinta según la especie de la contribución, lo que dota de una naturaleza propia a cada uno de ellos. En ese contexto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existen sus diferencias entre los derechos por servicios y los impuestos como especies del género contribución.

54. Los **impuestos** son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga por los hechos o circunstancias que generen las actividades de las personas; mientras que los **derechos** necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que hace el particular para obtener el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público (como el de alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

55. Dicho de otro modo, el hecho imponible en el caso de los **derechos** lo constituye una actuación de los órganos estatales, y la base imponible se fija en



razón del valor o costo que representa el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio prestado; 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 se hace relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

56. A partir de estos razonamientos, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas deben someterse a los principios que las rigen y contar con los elementos esenciales, pues, de lo contrario, no serán consideradas dentro del marco constitucional y deberán ser expulsadas del sistema jurídico.

57. En específico, en el caso de los **derechos por servicios**, es necesario que exista una congruencia entre el hecho y la base, esto es, que exista una congruencia entre la actividad estatal y la cuantificación de su magnitud, pues de esta manera el tributo sería conforme con el principio de proporcionalidad tributaria.

58. Esto es así, porque los derechos por servicios tienen su causa en la recepción de la actividad de la administración pública individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración pública y el usuario, lo que justifica el pago de este tributo.²²

²² Se cita en apoyo la tesis P./J. 41/96, de rubro y texto: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este Alto Tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ('COOPERACIÓN, NATURALEZA DE LA.', jurisprudencia 33 del *Apéndice* de 1975, 1a. Parte; AR. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; AR. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; AR. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que enton-



59. Por ello, para la cuantificación de las tarifas en el caso de los **derechos por servicios** debe identificarse el costo que le representa al Estado prestar el servicio público, sin considerar para tal efecto elementos ajenos como la situación particular del contribuyente o en general cualquier otro elemento distinto al costo.²³

ces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado [‘DERECHOS POR EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES.’, Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; ‘DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ÉSTOS ESTÁ REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.’, Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; ‘AGUA POTABLE, SERVICIO MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTÓ LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CÚBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARÍTIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO.’, Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261]. El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III, del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como ‘las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público’ (AR. 7233/85, Mexicana del Cobre, S.A. y AR. 202/91, Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.” Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 17, registro digital: 200083.

²³ Se cita en apoyo la tesis P./J. 3/98, de rubro y texto: “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 Federa-



60. Una actuación distinta a la descrita implicará una transgresión de los criterios de justicia tributaria, esto es, de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, pues no se atendería al costo del servicio prestado por el Estado ni se estaría cobrando un mismo monto a quienes reciben un mismo servicio.

61. Además, la congruencia entre hecho y base es una cuestión de lógica interna de las contribuciones que, de no respetarse, daría pie a una imprecisión en torno al aspecto objetivo gravado y la categoría tributaria que se regula, lo que, incluso, podría incidir en la competencia, pues la autoridad legislativa puede llegar a carecer de facultades constitucionales para gravar un hecho o acto determinado.

62. La distorsión entre hecho y base conduciría a una imprecisión respecto del elemento objetivo que pretendió gravar el legislador, pues el hecho atendería a un objeto mientras la base mediría uno distinto. En ese supuesto, el conflicto se deberá resolver atendiendo a la base imponible, pues es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, ya que la medida que

ción 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 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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



representa es a la que se le aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.²⁴

63. Sentado lo anterior, es preciso retomar lo que establecen las normas analizadas en este apartado, **artículos 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, ambas del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.**

64. En este aspecto debe destacarse que ambos preceptos guardan una redacción, estructura y extensión sustancialmente similar, siendo que las diferencias que destacan se refieren a los montos relativos a los gastos del presupuesto anual que cada ente municipal prevé para la prestación del servicio de alumbrado público, así como los valores de beneficio que, de manera concreta, se establecen para los usuarios.

65. Atento a ello, se reproduce, a manera de ejemplo, el artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, el cual establece:

²⁴ Se cita en apoyo la tesis P./J. 72/2006, de rubro y texto: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE. El hecho imponible de las contribuciones, consiste en 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, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir 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 la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 918, registro digital: 174924.



Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Tlaxcala,
para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo X
"Servicio de alumbrado público

"Artículo 38. Se entiende por 'DAP' los derechos que se pagan con el carácter de recuperación de los gastos que le genera al Municipio por el uso y/o aprovechamiento de la prestación del servicio del alumbrado público, con la finalidad (sic) proporcionar el bienestar público por medio de la iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas y los 365 días del año, con el fin de que prevealezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"El servicio de alumbrado público que se presta a la colectividad de forma regular (debe ser eficaz, eficiente y oportuna) y continua (que no puede interrumpirse sin causa justificada) es un servicio básico.

"Introducción

"A. Alcance

"A1. De la prestación del servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio, en todo el territorio municipal, donde la base gravable son los gastos que le genera al Municipio, se encuentra relacionado con el hecho imponible y que sí corresponde a la actividad del ente público, que es precisamente la prestación de este servicio.

"La prestación del servicio de alumbrado público, se refiere a que el Municipio cuenta con una infraestructura para la iluminación de las calles, parques públicos, centros ceremoniales, bulevares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público etcétera y es necesario hacer que esté en buenas condiciones para el buen funcionamiento durante los 365 días del año, proporcionando la iluminación artificial doce horas nocturnas de forma continua y regular, por lo que los equipos que hacen llegar este servicio a todo el territorio municipal como son: transformadores, postes metálicos, luminarias en tecnología leds, y/o de cualquier otro tipo, cables de alimentaciones eléctricas, foto controles y todo lo necesario para que funcione y proporcione el alumbrado público adecuadamente, por lo que es indispensable evitar gastos como son:

"a. Gastos por el Municipio para el pago mensual del suministro eléctrico que consume a cada noche las luminarias durante 12 horas continuas y durante los 365 días del año, a la empresa suministradora de energía.

"b. Gastos para proporcionar el mantenimiento a esa infraestructura como son reparaciones de las luminarias (fuente luminosa, driver/balastro, carcasa/gabinete, foto controles, cables eléctricos, conexiones menores), reparaciones de postes metálicos, reparaciones de transformadores en algunos casos, así como por robos (vandalismo) a la infraestructura y reponer componentes eléctricos varias veces.

.....



"Pago al personal que se encarga de proporcionar el mantenimiento, tanto preventivo como correctivo etcétera y cada cinco años por depreciación, sustituir luminarias que dejan de funcionar por obsolescencia tecnológica y/o por terminación de vida útil.

"c. Gastos para el control interno de la administración del servicio del alumbrado público, que se da de forma regular y continua.

"B. De la aplicación:

"Para la determinación de los montos de contribución para el cobro de los derechos de alumbrado público (DAP), según su beneficio dado en metros luz, de cada sujeto pasivo, se aplica la fórmula $MDSIAP=SIAP$ incluido en la propia Ley de Ingresos de este Municipio para el ejercicio fiscal 2022, donde si el sujeto pasivo difiere del monto de contribución aplicado, ya sea a la alta o la baja, tiene un medio de defensa que debe aplicar el recurso de revisión que se encuentra en esta misma ley y debe presentarse a la tesorería de este Ayuntamiento, elaborando una solicitud de corrección de su monto de contribución DAP 2022, aplicando la fórmula ya descrita y revisando su beneficio dado en metros luz, que la dirección de obras públicas corroborará en físico.

"B1. Presupuesto de egresos.

"a. Tabla A.

"Este Municipio tiene en cuenta el presupuesto de egresos para la prestación del servicio de alumbrado público, se puede ver en la tabla A: (Gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público) y que se destinan a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales o de servicios públicos, se hace la observación que las contribuciones de los gastos públicos constituye una obligación de carácter público, siendo que para este ejercicio fiscal 2022 asciende a la cantidad de \$908,580.00 [novecientos ocho mil quinientos ochenta pesos pesos (sic) 00/100 (sic)], es importante ver que el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 2,946 (dos mil novecientos cuarenta y seis usuarios), más beneficiarios de la iluminación pública no registrados.

"b. Tabla B.

"En la tabla B se hacen los respectivos cálculos para la determinación de 3 variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, cómo se calculan el CML públicos, CML común, CU.

"c. Tabla C.

"En la tabla C se hace la conversión de pesos a UMA de las tres variables, CML públicos, CML común, CU, que son las que se encuentran en los seis bloques según su beneficio dado en metros luz y su monto de contribución dado en UMA.



"B2. Ingresos para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

"Para mayor certeza del sujeto pasivo en cuanto al cálculo del monto de su aportación mensual, bimestral, y/o anual anexamos en seis bloques el monto de contribución según el beneficio dado en metros luz, para que de manera particular cualquier beneficiario del servicio de alumbrado público pueda hacer el respectivo cálculo de su monto de contribución, aplicando nuestra fórmula del MDSIAP=SIAP, siendo en el bloque uno y dos, montos bimestrales y del bloque tres al seis, montos mensuales.

"La manera en la que cualquier beneficiario del servicio del alumbrado público pueda calcular su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual es insertando el frente que tiene a la vía pública, aplicar la fórmula en cualquiera de los 3 supuestos utilizando los factores de la tabla C y así calcular automáticamente su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual de acuerdo a la clasificación que se localiza en seis bloques.

"a. El Municipio para hacer la recaudación del derecho de alumbrado público utiliza dos opciones del ingreso:

"a1. El primero, por medio de un convenio de recaudación del derecho de alumbrado público (DAP), que se lleva a cabo con la empresa suministradora de energía se recauda en los recibos de luz de forma bimestral y/o mensual según el bloque en que se clasifique.

"a2. El segundo, el beneficiario del servicio de alumbrado público quiera hacer su aportación del derecho de alumbrado público para ser recaudado por la tesorería, el sujeto en todos los casos hará su solicitud y pedirá su corrección de su beneficio dado en metros luz, de frente a su inmueble aplicando el recurso de revisión que se localiza en el anexo III de la presente ley y presentando su comprobante donde se pueda verificar su beneficio de la iluminación pública, la tesorería después de aplicar la fórmula MDSIAP=SIAP con el frente, se hará el nuevo cálculo de su aportación y pagará al mes o bimestres y/o anual a esta tesorería, y el Municipio lo dará de baja del sistema de cobro de los recibos de luz de la empresa suministradora de energía para ya no ser incluidos.

"B3. Elementos que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctorum de Lázaro Cárdenas, para el ejercicio fiscal 2022: definición, objeto, sujeto, base gravable, cálculo del monto de la contribución con la fórmula MDSIAP en tres supuestos que se encuentre el sujeto pasivo, época de pago, y recurso de revisión.

"a. Consumibles: Para su funcionamiento de las luminarias el Municipio comprará la energía eléctrica a una empresa suministradora de energía y se pagará la factura por el gasto de energía que hace el sistema de alumbrado público, de manera mensual, ya sea que esta energía sea utilizada para luminarias que se encuentren en servicios medidos y/o servicios directos, de no pagar el Municipio en tiempo y forma y de acuerdo a las condiciones de la suministradora de energía, podría llegar al corte del suministro eléctrico y si sucede esto, las calles se vuelven oscuras e inseguras.



"b. Depreciación y mantenimiento de la infraestructura del alumbrado público: Para que las luminarias que se localizan en las vías públicas operen 12 horas diarias y los 365 días del año es necesario también proporcionar el mantenimiento ya sea preventivo o correctivo de toda la infraestructura que hace funcionar el sistema del alumbrado público como: reparación de transformadores propiedad del Municipio, de cables subterráneos y aéreos de redes eléctricas municipales, de postes metálicos, de brazos y abrazaderas, de componentes internos de las luminarias, (balastros, focos, fotoceldas, driver, leds, etcétera), así como su reposición por (depreciación) terminación de vida útil, de las luminarias completas, el Municipio proporciona también la instalación de iluminaciones de temporada y/o artísticas.

"c. Personal administrativo: Se utiliza para el pago al personal que lleva a cabo la administración del sistema de alumbrado público municipal, ellos serán los encargados de hacer funcionar de forma oportuna y programada tanto el funcionamiento del sistema como el control del mantenimiento en todo el territorio municipal, los 365 días del año.

"Los tres conceptos sumados a, b y c, actúan de forma conjunta y esto proporciona de forma eficiente y oportuna, la prestación del servicio de alumbrado público municipal.

"Tarifa=Monto de la contribución:

"El monto de la contribución se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en Comisión Federal de Electricidad, de acuerdo a (sic) acción de inconstitucionalidad 15/2007 y que será obtenida dependiendo en el supuesto en que se encuentre el sujeto pasivo y de la aplicación de las 3 fórmulas:

"a. Primera, si el sujeto tiene iluminación pública en su frente.

"b. Segunda, si no tiene iluminación pública en su frente.

"c. Tercera, si está en tipo condominio.

"Fórmula aplicada en tres supuestos que pudiera estar el sujeto pasivo:

"Fórmulas de aplicación del (DAP).

"En las fórmulas aplicadas para el cálculo de las tarifas, subsiste una correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la tarifa aplicada ya que entre ellos existe una íntima relación al grado que resultan ser interdependientes, igualmente las tarifas resultantes guardan una congruencia razonable entre los gastos que hace el Municipio por mantener la prestación del servicio y siendo igual para los que reciben idéntico servicio, así las cosas, esta contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio de alumbrado público.



"El Municipio en cuestión que atiende a los criterios anteriores hace el cálculo de los montos de contribución (MDSIAP=SIAP) que cada sujeto pasivo debe aportar para recuperar los gastos que le genera al Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público, y se determina por las siguientes fórmulas de aplicación:

"Aplicación uno:

"A. Para sujetos pasivos que tengan alumbrado público frente a su casa, hasta antes de 50 m en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio.

$$\text{"MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU}$$

"Aplicación dos:

"B. Para sujetos pasivos que no tengan alumbrado público frente a su casa, después de 50 m en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Sólo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente, dirigida a la tesorería dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 50 m en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras, más original o copia certificada para cotejo, original de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.

$$\text{"MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS) + CU}$$

"Aplicación tres:

"C. Para determinar el monto de la contribución unitaria de los sujetos pasivos que tengan un frente común, ya sea porque se trate de una vivienda en condominio o edificio horizontal y/o vertical, o que el mismo inmueble de que se trate tenga más de un medio de recaudación contratado y goce del alumbrado público frente a su casa, dentro de un radio de 50 metros lineales en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Sólo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente dirigida a la tesorería dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 50 m en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio y la existencia de un frente compartido o que se trate del mismo inmueble con más de un medio de captación del derecho de alumbrado público.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras, más original o copia cotejo de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.



"A los predios, que no cuenten con contrato en la empresa suministradora de energía y/o predios baldíos que sí, se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente el cual brinda el Municipio, el cobro de este derecho será de 3 UMA anuales, que deberán cubrirse de manera conjunta con el impuesto predial.

"MDSIAP=SIAP=FRENTE/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS CONDÓMINOS O QUE GOCE DE UN FRENTE COMÚN A TODOS* (CML COMÚN + CML PÚBLICOS) + CU

"El Ayuntamiento deberá publicar en el Periódico Oficial del Gobierno Estado, cada ejercicio fiscal, los valores de CML públicos, CML común, CU.

"Fundamentos jurídicos: Mismos que se integran en el anexo I de la presente ley.

"Motivación, finalidad y objeto: Se encuentran en el anexo II de la presente ley.

"Recurso de revisión: Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo III de la presente ley.

"Este Municipio presenta sus respectivos gastos que le genera el prestar el servicio de alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, en tres tablas y de esta forma llega a calcular sus tres factores, dados en UMA:

"Tabla A: Presupuesto de egresos con los datos estadísticos por el Municipio para la prestación del servicio de alumbrado público.

"Tabla B: Se presentan los respectivos cálculos de valores de los factores que integran la fórmula y expresados en pesos de CML públicos, CML común, CU.

"Tabla C: La conversión de los tres valores de los factores (CML común, CML públicos, CU) de pesos a UMA, mismas que integran la fórmula.

"Así basados en las anteriores consideraciones matemáticas. El Municipio en cuestión, tiene a bien determinar como aplicable para el ejercicio fiscal 2022, los valores siguientes:

"Valores en UMA

"CML. Públicos (0.0487 UMA)

"CML. Común (0.0478 UMA)

"CU. (0.0379 UMA)

"Ver origen de las tablas de cálculo: A, B y C



"Presupuesto de egresos

"Que le genera al Municipio de Sanctorum de Lázaro Cárdenas para el ejercicio 2022, por la prestación del servicio.

"De alumbrado público

"Tabla A: Presupuesto anual de egresos por la prestación del servicio de alumbrado público continuo, que se proporciona en las áreas públicas, para hacer funcionar las luminarias del sistema del alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, durante 12 horas diarias y los 365 días al año, del Municipio.

Municipio de Sanctorum de Lázaro Cárdenas (resumen de datos para el cálculo del DAP) ejercicio fiscal 2022	Datos del Municipio, al mes	Total de luminarias	Inversión existente del Municipio en luminaria	Observaciones	Presupuesto total anual por el servicio de alumbrado público, municipal
1	2	3	4	6	7
Censo de luminarias elaborado por CFE			422.00		
A) Gastos de energía, al mes por el 100 % de iluminación publica	\$65,000.00			\$780,000.00	
B) Gastos por inflación mensual de la energía al mes= por 0.011	\$715.00			\$8,580.00	
B-1) Porcentaje de luminarias en áreas publicas			35 %		
B-1-1) Total de luminarias en áreas públicas			147.7		
B-2) Porcentaje de luminarias en áreas comunes			65 %		
B-2-2) Total de luminarias en áreas comunes			274.3		
C) Total de sujetos pasivos con contratos de CFE			2946		
D) Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes			\$22,750.00		
E) Facturación (CFE) por energía de áreas comunes al mes			\$42,250.00		



F) Total de servicios personales del departamento de alumbrado público (al mes) personal para el servicio de operación y administración	\$10,000.00	\$120,000.00	
G) Total de gastos de compra de refacciones para el mantenimiento de luminaria, líneas eléctricas y materiales reciclados	\$-		
H) Total de sustituciones al mes de postes metálicos dañados y/o por el tiempo al mes.	\$-		
I) Total de gastos de consumibles al mes para la operación del sistema de alumbrado público.	\$-		
J) Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo al mes (dado por el Municipio) total suma de G) + H) + I) = J	\$-	\$-	
K) Promedio de costo por luminaria OV-15 en promedio instalada vías primarias (áreas públicas) incluye leds	\$3,750.00	147.7	\$553,875.00
L) Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes), incluye LEDS	\$3,500.00	274.3	\$960,050.00
M) Monto total del mobiliario de luminarias= resultado "A"	\$1,513,925.00		Utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias
N) Monto de gastos al año por el servicios (sic) energía, administración y mantenimiento de infraestructura del sistema de alumbrado público	\$908,580.00		

"Tabla B, cálculos de los valores de los factores: Basados en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2022 del Municipio que se localiza en la tabla A, en esta tabla B, se llevan a cabo los respectivos cálculos de los tres factores como son CML públicos, CML común y CU. Que actuando en conjunto sirven de base para que sean aplicados en las fórmulas MDSIAP=SIAP, y que de acuerdo a el frente (sic) iluminado de cada sujeto sean calculados los montos de contribución



A Incluye los siguientes conceptos de gastos del Municipio	B CML. Públicos	C CML. Comunes	D CU	F Observación
(1) Gastos de mantenimiento preventivo y correctivo promedio de una luminaria al mes (dado por el Municipio y/o concesionario) es igual: Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo mes total de luminarias, en el territorio municipal	\$-	\$-		Gastos por una luminaria
(2) Gastos por depreciación promedio de una luminaria: Es igual a monto total del mobiliario según su ubicación (K y/o L)/60 meses/total de luminarias, según su ubicación. [reposición de luminarias de las que se les acabo la vida útil a cada 60 meses (5 años)]	\$62.50	\$58.33		Gastos por una luminaria
(3) Gastos promedios para el Municipio por energía de una luminaria al mes es igual: Total de gastos por energía/el total de luminarias registradas por CFE.	\$154.03	\$154.03		Gastos por una luminaria
(4) Gastos por inflación de la energía, de una luminaria al mes: Es igual al gasto para el Municipio por energía de una luminaria renglón (3) al mes y multiplicado por la inflación mensual de la energía del año 2016 mes noviembre y diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual.	\$1.69	\$1.69		Gastos por una luminaria



(5) Gastos de administración del servicio de alumbrado público del Municipio, al mes por sujeto pasivo es igual: a gastos de administración (F) al mes entre el total de sujetos pasivos registrados en CFE (C)	\$3.39		Gasto por sujeto pasivo
(6) Totales sumas de gastos por los conceptos (1) + (2) + (3) + (4) = X	\$218.22	\$214.06	Total de gastos por una luminaria
(7) Totales sumas de gastos por los conceptos (5) + (6) + (7) =Y		\$3.39	Total de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE
(8) Gasto por metro lineal al mes, de los conceptos (X) es igual al (sic) gastos totales por una luminaria/ una constante de 25 metros equidistancia media interpostal/entre dos frentes		\$4.36	\$4.28

"Valores dados en UMA

"Tabla C: Concentrado de cálculos de valores de: CML públicos, CML común, CU, para aplicación en fórmula datos en UMA

CML públicos	0.0487	Aplicar, en fórmula MDSIAP
CML común	0.0478	Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CU	0.0379	Aplicar, en fórmula, MDSIAP

"Ingresos

"Ingresos del Municipio para la recuperación de los gastos que le genera por hacer que funcione el servicio de alumbrado público durante 12 horas diarias y por los 365 días del año 2022 de forma continua.

"El ingreso del Municipio es recaudado por dos opciones, en una es por la propia tesorería del Ayuntamiento siempre a solicitud del sujeto pasivo y la otra es por la empresa suministradora de energía, en cualquiera de los dos casos se debe aplicar la misma fórmula MDSIAP= SIAP el sujeto puede hacer valer su recurso de revisión, que se localiza en esta Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2022.



"Este ingreso del Municipio es utilizado para la recuperación de los gastos que le genera, por la prestación del servicio de alumbrado público y para mayor facilidad se anexan seis bloques, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 31, fracción IV, que a la letra dice: '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'.

"En la columna A del bloque uno, al bloque seis están referenciados el nivel de beneficio y que es calculado con la fórmula MDSIAP 1 hasta el nivel de beneficio MDSIAP 54, en la columna F se expresan los metros luz de frente a la vía pública dado en metros luz que tiene el sujeto pasivo, y por último en la columna G es el resultado del monto de contribución dado en UMA, pero en los seis bloques se utiliza la misma fórmula $MDSIAP = SIAP$.

"Bloque uno

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común y CU, viviendas datos dados en UMA

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada difente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 1	1157	111.65283	111.605446	99.96 %	0.09855735	0.0473836
Nivel de beneficio, MDSIAP 2	1157	111.65283	111.571239	99.93 %	0.45314381	0.0815903
Nivel de beneficio, MDSIAP 3	1157	111.65283	111.528381	99.89 %	0.89741168	0.1244485



Nivel de beneficio, MDSIAP 4	1157	111.65283	111.480465	99.85 %	1.39410867	0.1723645
Nivel de beneficio, MDSIAP 5	1157	111.65283	111.411785	99.78 %	2.10604103	0.2410441
Nivel de beneficio, MDSIAP 6	1157	111.65283	111.28747	99.67 %	3.39469379	0.3653595
Nivel de beneficio, MDSIAP 7	1157	111.65283	111.05561	99.47 %	5.79815536	0.5972197
Nivel de beneficio, MDSIAP 8	1157	111.65283	110.874061	99.30 %	7.68008508	0.7787681
Nivel de beneficio, MDSIAP 9	1157	111.65283	110.706222	99.15 %	9.41990427	0.9466072
Nivel de beneficio, MDSIAP 10	1157	111.65283	110.399427	98.88 %	12.6001447	1.2534027

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 11	1157	111.65283	110.74735	99.19 %	8.99357269	0.9054793
Nivel de beneficio, MDSIAP 12	1157	111.65283	109.000679	97.62 %	27.0995578	2.6521506
Nivel de beneficio, MDSIAP 13	1157	111.65283	107.936012	96.67 %	38.1358891	3.7168175



"Bloque dos

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común, y CU. En bloque dos: Negocios y/o comercios pequeños, datos dados en UMA

"Bloque dos: Negocios/comercios (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 14	1157	111.6528	111.39	99.77 %	2.298	0.2595
Nivel de beneficio, MDSIAP 15	1157	111.6528	111.27	99.65 %	3.622	0.3873
Nivel de beneficio, MDSIAP 16	1157	111.6528	111.18	99.57 %	4.547	0.4765
Nivel de beneficio, MDSIAP 17	1157	111.6528	111.04	99.45 %	5.931	0.6100
Nivel de beneficio, MDSIAP 18	1157	111.6528	110.88	99.31 %	7.604	0.7714
Nivel de beneficio, MDSIAP 19	1157	111.6528	110.62	99.08 %	10.271	1.0287
Nivel de beneficio, MDSIAP 20	1157	111.6528	110.20	98.70 %	14.666	1.4527



Nivel de beneficio, MDSIAP 21	1157	111.6528	109.30	97.89 %	23.983	2.3515
Nivel de beneficio, MDSIAP 22	1157	111.6528	108.03	96.75 %	37.169	3.6235
Nivel de beneficio, MDSIAP 23 (sic)	1157	111.6528	107.39	96.18 %	43.805	4.2637

"Bloque tres

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común, y CU. En bloque tres: Industrias Y/o comercios, datos dados en UMA

"Bloque tres: Empresas industrial y/o comercial pequeños (aplicación mensual)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MDSIAP 24	1157	111.6528	102.174	91.51 %	97.869	9.4792
Nivel de beneficio MDSIAP 25	1157	111.6528	100.686	90.18 %	113.285	10.9664
Nivel de beneficio MDSIAP 26	1157	111.6528	99.199	88.85 %	128.703	12.4538



Nivel de beneficio MDSIAP 27	1157	111.6528	97.117	86.98 %	150.283	14.5356
Nivel de beneficio MDSIAP 28	1157	111.6528	94.837	84.94 %	173.925	16.8163
Nivel de beneficio MDSIAP 29	1157	111.6528	92.457	82.81 %	198.590	19.1957
Nivel de beneficio MDSIAP 30	1157	111.6528	88.987	79.70 %	234.563	22.6660
Nivel de beneficio MDSIAP 31	1157	111.6528	84.030	75.26 %	285.950	27.6233
Nivel de beneficio MDSIAP 32	1157	111.6528	75.288	67.43 %	376.567	36.3650
Nivel de beneficio MDSIAP 33	1157	111.6528	69.155	61.94 %	440.135	42.4974

"Bloque cuatro

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque cuatro: Industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque cuatro: Empresas industrial y/o comercial medianos (aplicación mensual)

Sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MDSIAP 34	1157	111.65283	104.96	94.00 %	69.001	6.6943



Nivel de beneficio MDSIAP 35	1157	111.65283	103.49	92.69 %	84.191	8.1597
Nivel de beneficio MDSIAP 36	1157	111.65283	99.43	89.05 %	126.315	12.2234
Nivel de beneficio MDSIAP 37	1157	111.65283	92.97	83.27 %	193.239	18.6795
Nivel de beneficio MDSIAP 38	1157	111.65283	84.25	75.46 %	283.656	27.4019
Nivel de beneficio MDSIAP 39	1157	111.65283	75.97	68.04 %	369.518	35.6850
Nivel de beneficio MDSIAP 40	1157	111.65283	68.32	61.19 %	448.773	43.3307
Nivel de beneficio MDSIAP 41	1157	111.65283	53.03	47.50 %	607.288	58.6225
Nivel de beneficio MDSIAP 42	1157	111.65283	0.00	0.00 %	1157	111.6528
Nivel de beneficio MDSIAP 43	1157	111.65283	0.00	0.00 %	1157	111.6528

"Bloque cinco

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común, y CU. En bloque cinco: Industrias Y/o comercios, datos dados en UMA

"Bloque cinco: Empresas industrial y/o comercial grandes (aplicación mensual)



Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 44	1157	111.65283	82.8021	74.16 %	298.6738	28.8507
Nivel de beneficio, MDSIAP 45	1157	111.65283	79.9593	71.61 %	328.1427	31.6936
Nivel de beneficio, MDSIAP 46	1157	111.65283	74.6952	66.90 %	382.7100	36.9576
Nivel de beneficio, MDSIAP 47	1157	111.65283	64.9033	58.13 %	484.2131	46.7496
Nivel de beneficio, MDSIAP 48	1157	111.65283	44.8992	40.21 %	691.5756	66.7537
Nivel de beneficio, MDSIAP 49	1157	111.65283	0.0000	0.00 %	1157	111.6528
Nivel de beneficio, MDSIAP 50	1157	111.65283	0.0000	0.00 %	1157	111.6528



Nivel de beneficio, MDSIAP 51	1157	111.65283	0.0000	0.00 %	1157	111.6528
Nivel de beneficio, MDSIAP 52	1157	111.65283	0.0000	0.00 %	1157	111.6528
Nivel de beneficio, MDSIAP 53	1157	111.65283	0.0000	0.00 %	1157	111.6528

"Bloque seis

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común, y CU. En bloque seis: Industrias Y/o comercios, datos dados en UMA

"Bloque seis: Empresas industrial y/o comercial súper grandes (aplicación mensual)

clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MD-SIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz	Tarifa General de metros luz, por sujeto pasivo	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a sus beneficios
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 54	1157	111.6528	0.0000	0	1157	111.6528



"En los seis bloques fue aplicada la misma fórmula para el cálculo de monto de la contribución para cada clasificación de sujeto pasivo, pero en todos los casos se utilizan los mismo 3 factores que se localizan en la tabla C, si el sujeto pasivo, considera que su aplicación real debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, en este caso, primero presentará su solicitud al Ayuntamiento para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión.

"La tesorería enviará a verificar su frente que tiene de beneficio el sujeto pasivo dado en metros luz y aplicará la fórmula $MDSIAP=SIAP$ y reconsiderará su nuevo monto de contribución la cual deberá pagar en la misma tesorería, y de acuerdo a la elaboración de un convenio interno entre las dos partes, dándose de baja del software de empresa suministradora de energía, para no duplicar dicho monto de contribución.

"Época de pago:

"El cobro de derecho de alumbrado público podrá ser:

"De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.

"De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.

"De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la tesorería del Ayuntamiento por convenio.

"De forma anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

"Equilibrio del egreso con el ingreso DAP, 2022.

"De igual forma, el Municipio podrá convenir con la suministradora de energía eléctrica, que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio, para que este último los aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público.

"La tesorería deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal."



66. De la transcripción anterior se desprende que los artículos impugnados contemplan los derechos por recuperación del gasto que genera el Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público (DAP), cuyos elementos son:

- Hecho imponible. La prestación del servicio de alumbrado público, consistente en la iluminación de calles, parques públicos, centros ceremoniales, bulevares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público, etcétera, durante los trescientos sesenta y cinco días del año, por doce horas nocturnas de forma continua y regular.

- Base. Los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, como son: el pago mensual por el suministro eléctrico que se realiza a la empresa suministradora de energía, el mantenimiento, reparación y reposición de la infraestructura, el pago al personal que se encarga del mantenimiento y los gastos para el control interno de la administración del servicio.

- Sujetos. La colectividad que habita en el Municipio (sujetos pasivos), que comprende a aquellos propietarios de predios que sean usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, así como lotes baldíos que se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente que no tengan contrato con la empresa suministradora de energía.

- Tasa o tarifa. Se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad y se obtendrá aplicando la fórmula $MDSIAP=SIAP^{25}$ al beneficio que cada sujeto pasivo tenga

²⁵ **Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, para el ejercicio fiscal 2022**

"**Artículo 1.** En el Estado de Tlaxcala las personas físicas y morales están obligadas a contribuir a los gastos públicos de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ...

"Para efectos de la presente ley, cuando se haga referencia a: ...

"**dd) MDSIAP:** Es el monto de la contribución determinado en moneda nacional, y/o en UMA del derecho de alumbrado público evaluado de forma mensual, en todo el territorio municipal y de acuerdo con el beneficio de cada sujeto pasivo. ..."



en metros luz, dependiendo de tres variables: CML públicos (equivale a 0.0487 UMA en el Municipio de Sanctórum Lázaro Cárdenas y a 0.0491 UMA en el Municipio de San Francisco Tetlanohcan), CML común (equivale a 0.0478 UMA en el Municipio de Sanctórum Lázaro Cárdenas y a 0.0467 UMA en el Municipio de San Francisco Tetlanohcan) y CU (equivale a 0.0379 UMA en el Municipio de Sanctórum Lázaro Cárdenas y a 0.0368 UMA en el Municipio de San Francisco Tetlanohcan),²⁶ mismas que a su vez se dividen en seis bloques que sirven para hacer el respectivo cálculo.

²⁶ **Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, para el ejercicio fiscal 2022**

"Artículo 1. En el Estado de Tlaxcala las personas físicas y morales están obligadas a contribuir a los gastos públicos de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ...

"Para efectos de la presente ley, cuando se haga referencia a: ...

"j) CML común. Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por el mantenimiento de infraestructura y de los elementos de iluminación, además de los energéticos de los sitios generales y vialidades secundarias y terciarias o rurales del Municipio que no se encuentren contemplados en CML públicos, dividido entre el número de luminarias que presten este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.

"k) CML públicos: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por mantenimiento de infraestructura y de los elementos de consumo de energía eléctrica de las áreas de los sitios públicos de acceso general a toda la población, como son parques públicos, bulevares, iluminación de edificios públicos, semáforos, canchas deportivas, iluminaciones festivas, iluminaciones especiales, sustitución de cables subterráneos o aéreos, iluminación de monumentos, energía de las fuentes, dividido entre el número de luminarias correspondiente a este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros, que corresponde al promedio de distancia interpostal de luminarias de forma estándar. ...

"m) CU: Es el costo unitario por los gastos generales del servicio, que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación del servicio, así como las inversiones en investigación para una mejor eficiencia tecnológica y financiera que realice el Municipio, dividido entre el número de sujetos pasivos que tienen contrato con empresa suministradora de energía. ..."

"Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 1. Los ingresos que el Municipio de San Francisco Tetlanohcan percibirá durante el ejercicio fiscal 2022, para cubrir los gastos de administración y demás obligaciones a su cargo, serán los provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran: ...

"Cuando en esta ley se haga referencia a: ...

"d) CML común: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por el mantenimiento de infraestructura y de los elementos de iluminación, además de los energéticos de los sitios generales y vialidades secundarias y terciarias o rurales del Municipio que no se encuentren contemplados en CML públicos, dividido entre el número de luminarias que presten este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.



Así, la forma en que los contribuyentes harán el cálculo del monto a pagar es que dependiendo de la cercanía de la iluminación pública que tienen al frente de su predio, le aplicarán la fórmula de las tres variables (CML públicos, CML común y CU) que se encuentran en la tabla C y automáticamente calcularán su monto mensual, bimestral o anual de acuerdo a la clasificación de los seis bloques (los bloques uno y dos son montos calculados que se pagan bimestralmente y que aplican a viviendas y a negocios o comercios pequeños, respectivamente; los bloques tres al seis son montos mensuales y aplican para industrias y/o comercios pequeños, medianos, grandes y súper grandes, respectivamente).

Es decir, la fórmula que se aplicará a cada sujeto pasivo tiene cuatro aplicaciones, dependiendo los beneficios en metros luz que tenga en su frente:

(I). Si el sujeto pasivo tiene iluminación pública frente a su casa hasta antes de 50 metros en cualquier dirección partiendo del límite de su propiedad o predio aplicará la siguiente fórmula: $MDSIAP=SIAP=FRENTE * (CML \text{ públicos}+CML \text{ común})+CU$.

(II). Si el sujeto pasivo no tiene alumbrado público frente a su casa después de 50 metros en cualquier dirección partiendo del límite de su propiedad o predio, aplicará la siguiente fórmula: $MDSIAP=SIAP=FRENTE * (CML \text{ PÚBLICOS})+CU$.

(III). Si los sujetos pasivos tienen un frente común, ya sea porque se trate de una vivienda en condominio o edificio horizontal y/o vertical, o que el inmueble

"e) CM. públicos: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por mantenimiento de infraestructura y de los elementos de consumo de energía eléctrica de las áreas de los sitios públicos de acceso general a toda la población, como son parques públicos, bulevares, iluminación de edificios públicos, semáforos, canchas deportivas, iluminaciones festivas, iluminaciones especiales, sustitución de cables subterráneos o aéreos, iluminación de monumentos, energía de las fuentes, dividido entre el número de luminarias correspondiente a este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros, que corresponde al promedio de distancia interpostal de luminarias de forma estándar. ...

"g) CU: Es el costo unitario por los gastos generales del servicio, que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación del servicio, así como las inversiones en investigación para una mejor eficiencia tecnológica y financiera que realice el Municipio, dividido entre el número de sujetos pasivos que tienen contrato con empresa suministradora de energía. ..."



tenga más de un medio de recaudación contratado y goce de alumbrado público frente a su casa dentro de un radio de 50 metros lineales en cualquier dirección partiendo del límite de su propiedad o predio aplicarán la siguiente fórmula: $MDSIAP=SIAP=frente*/número\ de\ sujetos\ pasivos\ condóminos\ o\ que\ gocen\ de\ un\ frente\ común\ a\ todos*$ (CML común+CML públicos)+CU.

(IV). Los predios que no cuenten con un contrato en la empresa suministradora de energía y/o predios baldíos que se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente, pagarán 3 UMA anuales, que deberán cubrirse con el impuesto predial.

Época. Mensual y/o bimestral cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía; mensual cuando se realice a través del sistema operador de agua potable; mensual, bimestral y/o anual cuando se realice por la tesorería por convenio; o anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

67. Asimismo, se establecen tres tablas, la tabla A refleja el presupuesto de egresos, es decir, los gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público; en la tabla B se reflejan los cálculos para la determinación de tres variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, cómo se calculan el CML públicos, CML común y CU; en la tabla C, se hace la conversión de pesos a UMA de las tres variables (CML públicos, CML común y CU), que se encuentran en seis bloques según el beneficio dado en metros luz.

68. Las tablas de los seis bloques, en su columna A, referencian al nivel de beneficio que es calculado con la fórmula $MDSIAP$ 1 hasta el nivel de beneficio $MDSIAP$ 54; en su columna F expresan los metros luz de frente a la vía pública que tiene el sujeto pasivo, y en la columna G se expresa el resultado del monto de contribución dado en UMA, pero en los seis bloques se ocupa la misma fórmula $MDSIAP=SIAP$. El bloque uno es de aplicación bimestral y corresponde a viviendas; el bloque dos es de aplicación bimestral y corresponde a negocios y/o comercios pequeños; el bloque tres es de aplicación mensual y corresponde



a empresas industrial y/o comercial pequeñas; el bloque cuatro es de aplicación mensual y corresponde a empresas industrial y/o comercial medianas; el bloque cinco es de aplicación mensual y corresponde a empresas industrial y/o comercial grandes; y el bloque seis es de aplicación mensual y corresponde a empresas industrial y/o comercial súper grandes.

69. Si el contribuyente considera que el monto de su contribución debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, podrá presentar su solicitud al Municipio para pedir su revisión, para que la tesorería verifique su frente que tiene de beneficio dado en metros luz y reconsiderará su nuevo monto de contribución que deberá pagar en la misma tesorería, dándose de baja de la empresa suministradora de energía para no duplicar el monto de dicha contribución.

70. Finalmente, el Municipio puede convenir con la suministradora de energía eléctrica que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio para que los aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público. La tesorería deberá asignar el excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público.

71. Como se observa, los artículos impugnados por la Comisión accionante toman en cuenta el gasto que realiza cada Municipio para prestar el servicio de energía eléctrica, mismo que se calcula a través de tres factores (CML públicos, CML común y CU).

72. Sin embargo, **para el cálculo de la tasa se toman en cuenta elementos ajenos a dicho gasto**, como son el **beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio** –si la luminaria pública se encuentra dentro de un radio de 50 metros partiendo del límite del predio, o, por el contrario, la luminaria se encuentra a más de 50 metros a partir del límite del predio–, **el destino del predio** –si está destinado a vivienda, negocio y/o comercio pequeño o empresa industrial y/o comercial pequeña, mediana, grande o súper grande–, **y si el predio es urbano, rústico o baldío y no cuenta con contrato de suministro de energía eléctrica con la empresa suministradora.**



73. Así, este Pleno advierte que si bien el legislador local estableció como base el costo que le implica la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que con la finalidad de determinar el monto a pagar a cargo de los contribuyentes **introdujo elementos ajenos al costo a partir del beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio, el destino del predio y si el predio no tiene contrato con la empresa que suministra la energía eléctrica.**

74. En consecuencia, **los preceptos impugnados vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarias,** pues no representan el costo del servicio prestado, lo que implica una presunción de la capacidad económica del contribuyente como se hace en los impuestos. Así como no establecen un mismo cobro a quienes en realidad reciben un mismo servicio, por lo que se genera un trato desigual entre los contribuyentes.

75. Es cierto que del servicio de alumbrado público se benefician los dueños de predios, comercios, negocios, empresas industriales o comerciales; no obstante, también se benefician los peatones y los conductores de los vehículos, sobre quienes no se impone este derecho porque se trata de sujetos indeterminados, lo que refuerza la consideración de que las normas impugnadas contravienen los criterios de justicia tributaria.

76. Cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de los derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben un mismo servicio.

77. Ciertamente, precisar en qué grado se beneficia cada individuo por el servicio prestado resulta complicado, por lo que las Legislaturas Locales tienen la obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.



78. Similares consideraciones han sido sustentadas por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 185/2021**,²⁷ así como las diversas **1/2022**²⁸ y **5/2022**.²⁹

79. A mayor abundamiento, cabe destacar que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 28/2019**, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de una norma³⁰ que establecía la cuota que debía pagarse por concepto de derechos de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, a partir del destino del inmueble (casa habitación o baldíos, locales comerciales o de prestación de servicio y locales industriales), lo que se estimó contrario al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que **no se atendía al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente**, pues se establecía que ese derecho sería calculado a partir del número de metros del predio, del tipo de destino (residencial, comercial, industrial o turístico) así como de la zona económica en la que se encontrara (primer cuadro de la cabecera municipal, zonas residenciales o turísticas y colonias o barrios populares).

80. Asimismo, como bien menciona la Comisión accionante, al resolver³¹ la **acción de inconstitucionalidad 21/2020**, en sesión de veintitrés de noviembre

²⁷ **Acción de inconstitucionalidad 185/2021**. Pleno. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carranca. Resuelta en sesión de once de octubre de dos mil veintidós.

²⁸ **Acción de inconstitucionalidad 1/2022**. Pleno. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf. Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veintidós.

²⁹ **Acción de inconstitucionalidad 5/2022**. Pleno. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf. Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veintidós.

³⁰ Por mayoría de ocho votos se declaró la invalidez del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

³¹ Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de la violación al principio de proporcionalidad, Piña Hernández, únicamente por el argumento de falta de competencia y en contra de cinco conceptos del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con reserva de criterio, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Alumbrado público", consistente



de dos mil veinte, este Tribunal Pleno analizó diversas disposiciones normativas contenidas en las leyes de ingresos municipales del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020 y dentro de ese estudio se observó que los artículos combatidos señalaban que para el pago del derecho de alumbrado público, se multiplicarían los metros de frente a la vía pública de cada predio por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios. Así, se determinó que si bien el legislador local estableció como base del derecho el costo total del servicio,³² lo cierto es que **el cálculo individualizado del servicio de alumbrado público aplicando la longitud de un predio con relación a la vía pública no respeta los principios constitucionales vinculados a las obligaciones de carácter fiscal.**

81. Atento a ello, este Tribunal Pleno concluye que las normas impugnadas por la Comisión accionante en el que caso que se analiza **transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad**, porque fijan el cálculo del monto que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público **a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio**; sino que, en adición al costo total del servicio del año inmediato anterior que se establece en la cuenta pública, **se introducen elementos ajenos a éste**, a fin de determinar el crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo.

82. Así, resulta evidente, por una parte, que los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas **derechos**; mientras que por la otra, se otorga un trato desigual a los

en declarar la invalidez de los artículos 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Antigua Morelos, 36 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ciudad Madero y El Mante, 25 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Gómez Farías, Mainero, Miquihuana y Ocampo y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, todas del Estado de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

³² Suma de los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva.



governados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local propuso.

83. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 38** de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, y **36** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, ambos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

84. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno conjunto. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

VI.2. Análisis de las normas que establecen cobros por la expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información

85. En su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante impugna los artículos **18**, en su porción normativa "**y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública**", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, y **35**, en su porción normativa "**y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, ambos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, al considerar que prevén cobros injustificados por expedición de constancias derivadas de las solicitudes de acceso a la información pública, en violación al derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

86. Sostiene que el legislador local no justificó ni hizo referencia a los elementos que sirvieron de base para determinar las cuotas respectivas, esto es,



el precio de las fojas que se utilicen en la expedición de las constancias que requiere el contribuyente.

87. Asimismo, explica que tales preceptos no establecen qué tipos de constancias serán las que se expedirán derivado de las solicitudes de acceso a la información, ni la forma en que éstas serán entregadas, lo que genera incertidumbre jurídica en perjuicio de los gobernados, pues ello da pauta a que se imponga el cobro por la expedición de copias simples, copias certificadas o en determinados medios de reproducción como CD, DVD o USB, incluso si estos últimos son proporcionados por el solicitante, lo cual no permite tener objetividad acerca de la cantidad realmente erogada por el Municipio, por la entrega de información.

88. Finalmente, menciona que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019**, este Alto Tribunal decretó la invalidez de normas que establecían cobros desproporcionales e injustificados de diversas leyes de ingresos municipales tlaxcaltecas para el ejercicio fiscal 2019 y determinó vincular al Congreso del Estado para que en lo futuro se abstuviera de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información, lo cual, a su parecer, no ha sido cumplido por el legislador de la entidad.

89. Ahora bien, para estar en contexto, se deben reproducir las normas materia de estudio en este apartado, **artículos 18** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan; y, **35** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, ambos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, lo que se realiza a continuación:

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TETLANOHCAN, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022

Capítulo III

Derechos por publicación de edictos, expedición de certificaciones, licencias, dictámenes y constancias

"Artículo 18. Por la reposición de documentos, adquisición de formatos para inscripción en el padrón de industria y comercio y para refrendo de licencias de funcionamiento, por la publicación municipal de edictos, expedición de constancias diversas y las derivadas de solicitudes de acceso a la información, causarán derechos de 2 UMA por foja.



" En los casos en que se reproduzca información en medios distintos al impreso, se cobrarán los gastos efectuados para su reproducción exclusivamente."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022

Capítulo II

Derechos por publicación de edictos, licencias de funcionamiento y dictámenes

"**Artículo 35.** Por la reposición de documentos que se refieran a la propiedad inmobiliaria y a petición de la parte interesada, por aquellos que se refiera a la adquisición de formatos para inscripción en el padrón de industria y comercio y para refrendo de licencias de funcionamiento, por la publicación municipal de edictos, expedición de constancias diversas y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública, causarán derechos de 0.5 UMA por foja."

90. De lo transcrito, se advierte que las normas impugnadas establecen el cobro de un derecho, entre otros supuestos por la expedición de constancias "**derivadas de solicitud de acceso a la información**", la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan prevé un cobro que asciende a 2 UMA por foja; en tanto que la cuota establecida en la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan es de 0.5 UMA por foja.

91. En esa medida, si el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en vigor a partir del primero de febrero de dos mil veintidós corresponde \$96.22 pesos, conforme a los valores publicados en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de la propia anualidad,³³ la cuota prevista en las normas impugnadas asciende, en el caso del primer Municipio mencionado, a \$192.44 pesos por foja; en tanto que, para el segundo, a \$48.11 pesos por foja.

92. Atento a lo anterior, resulta **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante.

93. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018**, en sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho, así como también

³³ Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5640427&fecha=10/01/2022



la **acción de inconstitucionalidad 15/2019**, este Tribunal Pleno indicó que el principio de gratuidad se introdujo al Texto Constitucional en virtud de la reforma de veinte de julio del dos mil siete, de cuyo proceso de creación, en específico, del dictamen de la Cámara de Diputados, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución precisó que dicho principio se refiere sólo a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue, por ejemplo: medios magnéticos, copias simples o certificadas, y tampoco a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando lo solicite el interesado, de modo que los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información en sí misma considerada.

94. También se dio noticia de que al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 5/2017**, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, este Pleno analizó el derecho de acceso a la información, sus dimensiones y vertientes, estableciendo, en lo que interesa, que al emitir la referida ley general el legislador enfatizó que el principio de gratuidad constituye una máxima fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información y que entre sus objetivos está evitar la discriminación, pues pretende que todas las personas sin importar su condición económica puedan acceder a ella, de modo que sólo pueden realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y su envío, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.

95. En ese precedente de dos mil diecisiete se concluyó que el Texto Constitucional es claro al establecer la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado, pues únicamente puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y de entrega solicitadas.

96. Asimismo, se determinó que conforme, entre otros, a los artículos 1, 2, fracciones II y III, 17, primer párrafo, 124, fracción V, 133, 134 y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el principio de gratuidad exime de cobro la búsqueda de información, caso contrario tratándose



de los costos de los materiales utilizados para su reproducción, su envío y/o la certificación de documentos, **siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable de los mismos.**

97. Es decir, **la búsqueda de información no puede generar cobro alguno porque no se materializa en algún elemento;** sin embargo, lo que puede cobrarse son los costos que impliquen el material en que se reproduce, los de envío una vez plasmada o materializada, o bien, de certificación de documentos, pero si el solicitante proporciona el medio o mecanismo necesario para reproducir o recibir esa información, no se le puede cobrar costo alguno, justamente porque los proporcionó.

98. Precisó que, de acuerdo con la mencionada ley general, para determinar las cuotas aplicables el legislador debe considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo, que esas cuotas se establezcan en la Ley Federal de Derechos, pero cuando tal legislación no sea aplicable al sujeto obligado, entonces las cuotas respectivas deben ser menores a las ahí contenidas.

99. Agregó que, de acuerdo con los precedentes de este Alto Tribunal al tratarse del cobro de derechos, las cuotas deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio. Citó como sustento de tal determinación, entre otras, la **jurisprudencia P./J. 3/98**,³⁴ de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."

100. En resumen, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, **el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas**

³⁴ **Jurisprudencia P./J. 3/98**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

101. Los dos aspectos comentados consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable se traducen en una **obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.**

102. En efecto, la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que **al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador tenga que realizar una motivación reforzada en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.**

103. Lo anterior, porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.

104. Si se toma en cuenta que conforme al Texto Constitucional la materia que nos ocupa **se rige por el principio de gratuidad** y que conforme a la ley general aplicable sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.

105. En caso de incumplir ese deber, como ya se dijo, los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad entendido como la posibilidad del Estado de cobrar únicamente el costo de



los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío y/o la certificación de documentos y a partir de cuotas establecidas con una base objetiva y razonable de los insumos utilizados.

106. Aunado a lo anterior, de lo expuesto también se obtiene que, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio y, finalmente, que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

107. Por último, se debe destacar que conforme al artículo 141 de la Ley General aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

108. 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.

109. Como se adelantó, en el caso, el artículo 18 de la Ley de Ingresos de Municipio de San Francisco Tetlanohcan, prevé como monto a pagar por la expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información, cualesquiera que éstas sean, una tarifa de 2 UMA por foja, es decir, \$192.44 **por cada foja que se utilice**; mientras que el artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, prevé el cobro de 0.5 UMA **por foja**, es decir, \$48.11 pesos por cada foja que se necesite para su reproducción.

110. De los procesos legislativos de las normas no se advierte alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer esas tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada (precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, renta de impresoras, etcétera); aunado a ello, en las iniciativas municipales y en el dictamen legislativo tampoco se expone la manera en la que se cuantificó la tarifa ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si corresponden o no al costo de los materiales que el Estado tiene permitido cobrar por acceso a la información.



111. En efecto, en los dictámenes relativos a las leyes de ingresos impugnadas, emitidos por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala, de manera reiterada³⁵ se dijo:

"10. En el presente dictamen se destinó particular atención al análisis del apartado de la iniciativa relativo a los costos por acceso a la información pública en sus diferentes modalidades. Ello, toda vez que la viabilidad jurídica de dicha ley, conforme a su diseño legislativo de ejercicios anteriores, ha dado cuenta de reiterados escenarios jurídicos de impugnación ante la Justicia Federal por parte de los destinatarios de la misma, en cuanto al esquema de cobro del derecho en mención, que han culminado con el pronunciamiento de inconstitucionalidad del mismo en más de un caso.

"Todo, porque en el diseño normativo de cobro por la reproducción multimodal de información pública, de manera reiterada desde ejercicios anteriores, los Municipios han establecido el imperativo de pagar unidades de medida y actualización (UMA) por foja, en la mayoría de casos, o incluso por la búsqueda de información o envío de la misma en el caso del formato digital; práctica que, lejos de fomentar una cultura de transparencia en la administración pública, ha dificultado, tornando escasa o inexistente la tutela por parte de las administraciones, del derecho de acceso a la información, o derecho a saber, que en un Estado democrático de derecho debe representar uno de los principales ejes de legitimación del ejercicio de autoridad, como mandata el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y diversos artículos que recogen el mismo fin dentro del marco convencional de derechos humanos.

"A propósito del tema, en la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra el artículo que regula los costos de acceso a la información en la Ley de Ingresos de un Municipio del

³⁵ Páginas 126, 127 y 128 de la versión digitalizada de los antecedentes legislativos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, correspondiente al dictamen con Proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, para el ejercicio fiscal 2022, emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización de dicho órgano legislativo.

Páginas 182, 183 y 184 de la versión digitalizada de los antecedentes legislativos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, correspondiente al dictamen con Proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, para el ejercicio fiscal 2022, emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización de dicho órgano legislativo.



Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, declaró la invalidez del artículo 63 de la misma, por considerar inconstitucional la determinación de cobro de materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, prevista por dicha norma.

"En conclusión a lo anterior, el Alto Tribunal del país estimó que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero su reproducción puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen. Es así que en dicha resolución se tuteló el principio de gratuidad previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Pues, para efecto de observar semejante directriz constitucional dentro del diseño legislativo de las leyes de ingresos de los Municipios de la entidad, se estimó conveniente el establecimiento de costos por la expedición de copias certificadas y simples en la modalidad de acceso a la información pública, tomando en cuenta que la distinción entre ambas acciones administrativas, aunque mínima, existe en tanto que uno u otro formato de información implica diferente grado de atención administrativa de inversión material y de trabajo personal en su elaboración."

"De ahí que, aunque se considera un cobro distinto por cada modalidad, ninguno de tales rubros se considera lesivo en la economía del ciudadano interesado, pues tal previsión, aun así, no escapa al mandato de gratuidad o proximidad de gratuidad (manejando costos reales de reproducción) previsto en la Constitución Federal; máxime si se considera que tales pagos menores y ajustados a la realidad en términos de costos materiales, son notoriamente inferiores a los costos que en ejercicios anteriores contemplaban en sus Leyes de Ingresos los Municipios de la entidad."

112. De lo transcrito, se observa que, si bien el legislador local "***estimó conveniente el establecimiento de costos por la expedición de copias certificadas y simples en la modalidad de acceso a la información***", lo cierto es que **no se hacen explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a los mismos**, como pudiera ser por ejemplo señalando el valor



comercial de las hojas de papel o de la tinta para la impresión que se utilizará para ello. **En suma, no es posible establecer por esta Suprema Corte si las cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.**

113. Por tanto, es de concluirse que **las normas impugnadas resultan inconstitucionales**, en la parte que establecen el cobro de un derecho, por foja utilizada, para la expedición de constancias "**derivadas de solicitud de acceso a la información**", porque del análisis del proceso de su creación, se advierte que **el legislador local en ningún momento razonó o explicó por qué y la manera en que fijó dichas cuotas.**

114. Al respecto, ha sido criterio reiterado 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.³⁶

³⁶ 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 redundará 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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 21, registro digital: 165438.



115. 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 solicitadas**, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información. De ahí que en este tipo de asuntos constituya una carga para el legislador razonar esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos.

116. En otras palabras, como ya se dijo, en estos asuntos **se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a ello**, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable.

117. A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, **tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad**, 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.

118. 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, explicando la metodología que empleó para ello; **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, al haberse realizado de manera arbitraria.**

119. Cabe precisar que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas



aplicables a la reproducción de información se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos ni tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, **en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos apuntados.**

120. Finalmente, es de destacarse que los preceptos combatidos sólo prevén que la expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información se realice a través de "fojas", sin especificar si las mismas serán simples o certificadas, tampoco dan pauta para que el solicitante obtenga la información pública que solicita a través de medios distintos que él mismo proporcione, como puede ser CD, DVD o USB, supuestos en los cuales, en su caso, no se podría generar cobro alguno por la reproducción de la información.

121. Por lo expuesto y en atención a los precedentes de este Alto Tribunal, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 18**, en su porción normativa "**y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública**", de la **Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan**, y **35**, en su porción normativa "**y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública**", de la **Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan**, ambas del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, al acreditarse la violación al principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

122. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI.3. Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copia simple de documento.



123. En su tercer concepto de invalidez, la Comisión accionante combate los artículos 41, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas; 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, por establecer cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y entrega de documentos, pues prevén tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de dicha información, lo que vulnera el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

124. Explica que tales preceptos se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir, que les corresponden contraprestaciones por los mismos; por tanto, para la determinación de las cuotas relativas ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo que la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

125. Así, menciona que las disposiciones combatidas gravan la simple búsqueda de documentos o información solicitada, y prevén tarifas por copias simples que no guardan relación directa con los gastos que le representan a los Ayuntamientos involucrados la prestación de esos servicios.

126. Finalmente, indica que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda; en tanto que cobrar las cantidades previstas por el legislador por la entrega de información en copias simples, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, se considera como desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio.

127. Las normas combatidas son del tenor literal siguiente:



Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo III

"Derechos causados por búsqueda, expedición de certificados y constancias en general

"**Artículo 41.** Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias se cobrarán conforme a la siguiente tarifa:

"I. Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las áreas o entidades municipales, 1.1 UMA por los tres primeros años, y 0.4 UMA por año adicional.

"II. Búsqueda de matrícula de cartilla de identidad militar, 1.2 UMA por los tres primeros años, y 0.4 UMA por año adicional. ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022

Capítulo VI

Expedición de certificados y constancias en general

"Artículo 32. Por la expedición de certificaciones, constancias o por la reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1.06 UMA. ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022

Capítulo IV

Expediciones de certificaciones, constancias en general y reproducciones de información pública municipal

"**Artículo 44.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1.50 UMA. ..."

128. De lo visto, se desprende, por una parte, que en el Municipio de Lázaro Cárdenas, la ***búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las áreas o entidades municipales***, genera el cobro de 1.1 UMA (equivalente a \$105.84 pesos) por los tres primeros años, y 0.4 UMA (equivalente a \$38.48 pesos) por año adicional; en tanto que la ***búsqueda de matrícula de***



cartilla de identidad militar, genera el cobro de 1.2 UMA (equivalente a \$115.46 pesos) por los tres primeros años, y 0.4 UMA por año adicional (equivalente a \$38.48 pesos); en tanto que en los Municipios de Sanctórum de Lázaro Cárdenas y Santa Ana Nopalucan, por la **búsqueda y copia simple de documentos**, se cobra, respectivamente, 1.06 UMA (equivalente a \$101.99 pesos) y 1.50 UMA (equivalente a \$144.33 pesos).

129. En esos términos, los preceptos analizados prevén tarifas aplicables por la **prestación del servicio de búsqueda de documentos y, en su caso, la expedición de copias simples.**

130. Atento a ello, resulta **fundado** lo alegado por la Comisión accionante.

131. Al resolver³⁷ la **acción de inconstitucionalidad 21/2020**, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, al analizar normas similares a las aquí cuestionadas, este Tribunal Pleno determinó que **imponer una cuota o tarifa a la búsqueda de información, cualquiera que sea el método y medida de cobro, resulta inconstitucional, pues ello es contrario al principio de gratuidad que impera sobre el derecho fundamental relativo.**

132. Así, si las normas impugnadas establecen el cobro por la prestación del servicio de "**búsqueda**", **ello se traduce en el cobro de una actividad estatal que debe ser gratuita** y, por tanto, resultan inconstitucionales.

133. Por otra parte, en cuanto al cobro de "**copias simples de documentos**" que prevén los artículos 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, siguiendo el citado precedente, al analizar el supuesto relativo, se destacó que **el costo de los materiales debe estar**

³⁷ Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales únicamente por violar el principio de proporcionalidad, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández apartándose de los párrafos cien, ciento nueve y ciento diez, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea únicamente por violar el principio de proporcionalidad, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Cobros por acceso a la información". Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.



justificado de manera objetiva y razonable, ya que este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso creativo, el legislador no debe exponer, necesariamente, todas las razones con base en las que actúa, pero en este tipo de casos es necesario establecer elementos objetivos y razonables que atiendan al valor real de los insumos que utiliza el Estado.

134. En el caso, el legislador no justificó en el proceso legislativo que dio origen a las normas cuestionadas la razón para imponer el cobro relativo a las **copias simples** que prevén, de lo que resulta su inconstitucionalidad.

135. Además, los referidos preceptos no indican si se trata de un cobro a razón de cada página o si a partir de la vigésimo primera, pues conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de 20 hojas simples, reforzando la inconstitucionalidad al cobro de **copias simples**.

136. No obstante, también se ha sostenido que las normas que establecen cuotas relacionadas con el servicio de expedición de copias y su certificación, que no se relacionan con el derecho de acceso a la información, deben ser analizados a la luz del principio de justicia tributaria y no del principio de gratuidad.

137. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarias es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho, otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

138. Dicho criterio está reflejado en las **jurisprudencias P./J. 2/98**³⁸ y **P./J. 3/98**, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros:

³⁸ **Jurisprudencia P./J. 2/98**. Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital: 196934.



"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS." y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.",³⁹ respectivamente.

139. A consideración de este Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan **desproporcionales**, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio.

140. En efecto, cobrar 1.06 UMA (equivalente a \$101.99 pesos), en el caso del Municipio de Sanctorum de Lázaro Cárdenas; o bien, 1.50 UMA (equivalente a \$144.33 pesos), en el caso del Municipio de Santa Ana Nopalucan, por la **expedición de copias simples de documentos**, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados por el ente municipal, se considera como desproporcionado, pues **no responde al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio**, máxime que las normas no distinguen si el cobro se refiere a un expediente completo o a un número determinado de fojas.

141. Ello es así, pues en el caso de derechos por servicios, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para el Estado**, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado. En todo caso, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por la prestación del servicio, de lo contrario se vulneraría el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

142. Consideraciones similares han sido expresadas al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 93/2020⁴⁰ y 105/2020.⁴¹

143. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 41, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas;

³⁹ **Jurisprudencia P./J. 3/98**. Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.

⁴⁰ Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁴¹ Resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas y **44, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

144. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Aguilar Morales separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose del párrafo ciento treinta y cinco del proyecto original, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VII. EFECTOS

145. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

146. Atento a ello, **se declara la invalidez** de los siguientes artículos contenidos en Leyes de Ingresos de Municipios de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, acorde con lo determinado en el apartado VI de esta determinación:

- **32, fracción I y 38** de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas;

- **18**, en su porción normativa "***y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública***" y **36** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan;



• **35**, en su porción normativa "**y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública**" y **44, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan; y

• **41, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas;

147. Por otra parte, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria que rige a la materia, **se declara la invalidez por extensión** de:

• **Los Anexos I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan al artículo 36 de dicho ordenamiento,**⁴² **precepto que fue**

⁴² **Anexos de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan**

"(Artículo 36) Anexo I

"Derechos de alumbrado público

"Fundamentos jurídicos

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 31, 73, 115.

"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."

"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."

"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. ...

"a) Alumbrado público.

"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:

"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.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.



invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo, al regular lo previsto en el referido numeral en materia de derechos de alumbrado público, en concreto,

"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.

"... 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 la Constitución."

"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.

"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."

"(Artículo 36) Anexo II

"Motivación, finalidad y objeto

"Motivación.

"Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrá a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuesto y derechos (en nuestro caso propondrá las tarifas para el cobro del derecho del alumbrado público) con el objeto de propiciar los recursos económicos que asigne el Municipio en su respectivo presupuesto para satisfacer la prestación del servicio de alumbrado público.

"Finalidad

"Es que el Municipio logre el bienestar público, con una eficiente iluminación nocturna en toda la extensión de su territorio, durante 12 horas diarias y los 365 días del año fiscal.

"Descripción del contenido para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público que se proporciona en las calles públicas, de manera regular y continua.

"Objeto

"Es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de San Francisco Tetlanohcan en las vías públicas, edificios y áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal.

"(Artículo 36) Anexo III



fundamentos jurídicos, motivación, finalidad y objeto, así como el recurso de revisión.

"Recurso de revisión

"Las inconformidades en contra del cobro del derecho de alumbrado público deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, mismo que será procedente en los siguientes casos:

"I. Cuando la cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real.

"II. El plazo para interponer el recurso será de veinte días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurrió el acto por el cual solicita la aclaración y deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"a) Oficio dirigido al presidente municipal.

"b) Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico.

"c) Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad.

"d) Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción.

"e) Se deberán incluir las pruebas documentales públicas o privadas que acrediten la cantidad exacta de metros luz cuya aplicación solicitan, con excepción de cuando se trate de una solicitud de descuento, en cuyo caso deberá acreditar los requisitos de los incisos del a) al f) únicamente.

"f) Además, se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones;

"g) Fecha, nombre y firma autógrafa.

"En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el código de procedimientos civiles para el Estado de Tlaxcala.

"Tratándose de negocios, comercios de bienes o servicios, deberán adjuntar la copia de la licencia de funcionamiento vigente y en el caso de predios rústicos, o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, presentarán construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión.

"En todos los casos se deberá presentar copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo.

"Se deberá adjuntar al recurso de revisión:

"I. Una copia de los documentos.

"II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

"No serán admisibles ni la tercera ni la gestión de negocios.

"III. La documentación original de recibo de luz, copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo.

"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

"I. La solicite expresamente el promovente.

"II. Sea procedente el recurso.

"III. Se presente la garantía por el o los periodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa.

"La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los siguientes cinco días hábiles.

"Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando:

"I. Se presente fuera de plazo.

"II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente, y la copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente, licencias y permisos municipales y sus originales para cotejo.



• **Los anexos I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum Lázaro Cárdenas al artículo 38 de dicho ordenamiento,⁴³ precepto que fue**

"III. El recurso no ostente la firma o huella del promovente.

"Se desechará por improcedente el recurso:

"I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.

"II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.

"III. Contra actos consentidos expresamente.

"IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

"Son consentidos expresamente los actos que, durante los primeros veinte días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a su ejecución, no fueron impugnados por cualquier medio de defensa.

"Será sobreseído el recurso cuando:

"I. El promovente se desista expresamente.

"II. El agraviado fallezca durante el procedimiento.

"III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el párrafo anterior.

"IV. Por falta de objeto o materia del acto respectivo.

"V. No se probare la existencia del acto respectivo.

"La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

"Retirar total o parcialmente el subsidio durante la tramitación del recurso o con posterioridad a su resolución y podrá restituirlo a petición de parte, así como aumentarlo o disminuirlo discrecionalmente.

"La autoridad administrativa, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el recurso de aclaración, deberá resolver de forma escrita y por notificación en estrados del Ayuntamiento al recurrente, previa valoración de las pruebas presentadas por el recurrente, si ha probado o no su dicho y, en su caso, podrá:

"I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.

"II. Confirmar el acto administrativo.

"III. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que le sustituya.

"IV. Dejar sin efecto el acto recurrido.

"V. Revocar el cobro del derecho de alumbrado público.

"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

"En caso de no ser notificada la resolución del recurso por estrados, el recurrente podrá solicitarla ante la autoridad administrativa recurrida, quien deberá hacerlo entonces, dentro de los tres días hábiles siguientes a la segunda solicitud.

"De la ejecución

"El recurso de revisión se tramitará y resolverá en los términos previstos en esta ley y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Financiero."

⁴³ **"Anexos de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas**

"(Artículo 38) Anexo I Alumbrado público

"Fundamentos jurídicos



invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo, al regular lo previsto en el referido numeral en materia de derechos de alumbrado público, en concreto,

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 31, 73 y 115.

"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."

"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."

"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. ...

"b) Alumbrado público.

"I. 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:

"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.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"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 la Constitución."

"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.

"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."

"(Artículo 38) Anexo II

"Motivación, finalidad y objeto

"Motivación

"Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrá a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuesto y derechos (en nuestro caso propondrá las tarifas para el cobro del derecho del alumbrado público) con el objeto de propiciar los recursos económicos que asigne el Municipio en su respectivo presupuesto para satisfacer la prestación del servicio de alumbrado público.

"Finalidad

"Es que el Municipio logre el bienestar público, con una eficiente iluminación nocturna en toda la extensión de su territorio, durante 12 horas diarias y los 365 días del año fiscal.

"Descripción del contenido para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público que se proporciona en las calles públicas, de manera regular y continua.

"Objeto

"Es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas en las vías públicas, edificios y áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal.

"(Artículo 38) Anexo III

"Recurso de revisión

"Las inconformidades en contra del cobro del derecho de alumbrado público deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, mismo que será procedente en los siguientes casos:

"I. Cuando la cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real.

"II. El plazo para interponer el recurso será de veinte días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurrió el acto por el cual solicita la aclaración y deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"a) Oficio dirigido al presidente municipal.

"b) Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico.

"c) Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad.

"d) Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción.

"e) Se deberán incluir las pruebas documentales públicas o privadas que acrediten la cantidad exacta de metros luz cuya aplicación solicitan, con excepción de cuando se trate de una solicitud de descuento, en cuyo caso deberá acreditar los requisitos de los incisos del a) al f) únicamente.

"f) Además, se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones.

"g) Fecha, nombre y firma autógrafa.



"En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Tlaxcala.

"Tratándose de negocios, comercios de bienes o servicios, deberán adjuntar la copia de la licencia de funcionamiento vigente y en el caso de predios rústicos, o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, presentarán construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión.

"En todos los casos se deberá presentar copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo.

"Se deberá adjuntar al recurso de revisión:

"I. Una copia de los documentos.

"II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

"No serán admisibles ni la tercería ni la gestión de negocios.

"III. La documentación original de recibo de luz, copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo.

"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

"I. La solicite expresamente el promovente.

"II. Sea procedente el recurso.

"III. Se presente la garantía por el o los periodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa.

"La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los siguientes cinco días hábiles.

"Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando:

"I. Se presente fuera de plazo.

"II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente, y la copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente, licencias y permisos municipales y sus originales para cotejo.

"III. El recurso no ostente la firma o huella del promovente.

"Se desechará por improcedente el recurso:

"I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.

"II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.

"III. Contra actos consentidos expresamente.

"IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

"Son consentidos expresamente los actos que, durante los primeros veinte días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a su ejecución, no fueron impugnados por cualquier medio de defensa.

"Será sobreseído el recurso cuando:

"I. El promovente se desista expresamente.

"II. El agraviado fallezca durante el procedimiento.

"III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el párrafo anterior.

"IV. Por falta de objeto o materia del acto respectivo.

"V. No se probare la existencia del acto respectivo.

"La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

"Retirar total o parcialmente el subsidio durante la tramitación del recurso o con posterioridad a su resolución y podrá restituirlo a petición de parte, así como aumentarlo o disminuirlo discrecionalmente.



fundamentos jurídicos, motivación, finalidad y objeto, así como el recurso de revisión.

148. A lo señalado resulta aplicable el criterio contenido en la **jurisprudencia P./J. 53/2010**,⁴⁴ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES

"La autoridad administrativa, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el recurso de aclaración, deberá resolver de forma escrita y por notificación en estrados del Ayuntamiento al recurrente, previa valoración de las pruebas presentadas por el recurrente, si ha probado o no su dicho y, en su caso, podrá:

"I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.

"II. Confirmar el acto administrativo.

"III. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que le sustituya.

"IV. Dejar sin efecto el acto recurrido.

"V. Revocar el cobro del derecho de alumbrado público.

"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

"En caso de no ser notificada la resolución del recurso por estrados, el recurrente podrá solicitarla ante la autoridad administrativa recurrida, quien deberá hacerlo entonces, dentro de los tres días hábiles siguientes a la segunda solicitud.

"De la ejecución

"El recurso de revisión se tramitará y resolverá en los términos previstos en esta ley y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Financiero."

⁴⁴ **Jurisprudencia P./J. 53/2010**, de texto: "Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) materia u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra



DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

149. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala.**

150. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se vincula al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala** para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

151. Finalmente, **deberá notificarse el presente fallo a los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

152. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VIII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820.



SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 41, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, 32, fracción I y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, 18, en su porción normativa "y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública" y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan y 35, en su porción normativa "y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública" y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez, por extensión**, de los anexos I, II y III de la referida Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum Lázaro Cárdenas y I, II y III de la citada Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, por las razones indicadas en el apartado VII de esta sentencia.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Tlaxcala y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

Notifíquese; 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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa con salvedad de criterio en la legitimación, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con salvedad de criterio en la legitimación, 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 precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1, denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno conjunto. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Análisis de las normas que establecen cobros por la expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez de los artículos 18, en su porción normativa "y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco



Tetlanohcan y 35, en su porción normativa "y las derivadas de solicitudes de acceso a la información pública", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Aguilar Morales separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose del párrafo ciento treinta y cinco del proyecto original, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copia simple de documento", consistente en declarar la invalidez de los artículos 41, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, 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) declarar la invalidez, por extensión, de los anexos I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum Lázaro Cárdenas y I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico



Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala, 3) vincular al Congreso del Estado para que en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados y 4) notificar 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.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de abril de 2023, 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 LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN 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. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NOTENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL O DE DERECHO Y OTRA SUSTANTIVA O DE HECHO.

VI. DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA (LEY DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY", PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL DISPONER EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE PODER SER NOMBRADOS PARA CUALQUIER EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, SE REFIERE A CUESTIONES INHERENTES A LA PERSONA Y NO A ASPECTOS EXTRÍNSECOS A ÉSTA.



VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN VÁLIDAMENTE REGULAR LOS REQUISITOS EN SUS CONSTITUCIONES LOCALES MIENTRAS NO CONTRAVENGAN LOS DERECHOS HUMANOS U OTRO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL (LEY DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

IX. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS CONDENADAS POR SENTENCIA IRREVOCABLE COMO RESPONSABLES DE UN DELITO DOLOSO Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR EL CARGO DE BOMBERO PROFESIONAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 18, INCISO A), FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA IRREVOCABLE COMO RESPONSABLE DE UN DELITO DOLOSO", DE LA LEY DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA].

X. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA IRREVOCABLE COMO RESPONSABLE DE UN DELITO DOLOSO PARA OCUPAR EL CARGO DE BOMBERO PROFESIONAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 18, INCISO A), FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA IRREVOCABLE COMO RESPONSABLE DE UN DELITO DOLOSO" DE LA LEY DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA].

XI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO DESTITUIDO O INHABILITADO PARA ACCEDER AL CARGO DE BOMBERO PROFESIONAL RESULTA SOBREINCLUSIVO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 18, INCISO A), FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO DESTITUIDO O INHABILITADO" DE LA LEY DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA].

XII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE CONTAR CON RECONOCIDA SOLVENCIA MORAL PARA ACCEDER A LOS PATRONATOS DE



BOMBEROS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA COMO REPRESENTANTES DEL SECTOR EMPRESARIAL Y SOCIAL, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA POR SER UN REQUISITO ARBITRARIO Y SUBJETIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 37, FRACCIONES IV Y V, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "Y SOLVENCIA MORAL" DE LA LEY DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 18, INCISO A), FRACCIONES II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA IRREVOCABLE COMO RESPONSABLE DE UN DELITO DOLOSO", Y III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "NI HABER SIDO DESTITUIDO O INHABILITADO", ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 37, FRACCIONES IV Y V, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "Y SOLVENCIA MORAL", DE LA LEY DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 114/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 22 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintidós de septiembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 114/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en contra del artículo 18, inciso A), fracción II, en la porción normativa "**no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso**" y fracción III, en la porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública**", así como el numeral 37, fracciones IV y V, ambas en la porción normativa "**y solvencia moral**", de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, expedida mediante



Decreto No. LXVI/EXLEY/1018/2020 II P.O., publicado el tres de julio de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el dos de agosto de dos mil veintiuno, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta 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 la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la accionante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 18, inciso A), fracciones II, en la porción normativa "**no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso**" y III, en la porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública**", y 37, fracciones IV y V, ambas en la porción normativa "**y solvencia moral**", de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, establecen diversos requisitos para acceder a empleos públicos, los cuales transgreden los derechos de seguridad jurídica, igualdad y prohibición de discriminación, acceso a un cargo en el servicio público, libertad de trabajo y principio de legalidad, ello en razón de lo siguiente:

A. Requisitos de no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso y no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública.

- Las exigencias contenidas en el **precepto 18, en las fracciones II y III**, en las porciones normativas "**no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso**" y "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública**", excluyen de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un cargo en el servicio público en esta entidad y que tales requisitos resultan inclusivos y desproporcionados, además de que produce incertidumbre jurídica a las personas,



dada la ambigüedad de las normas, que permite que su aplicación sea arbitraria por parte de los operadores jurídicos cuando califiquen el perfil del aspirante. Aunado a que tales requerimientos tienen el efecto de excluir de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ejercer los cargos de mérito.

- Las normas impugnadas limitan de forma genérica los derechos de las personas sentenciadas por cualquier delito doloso, o bien, aquellas que fueron destituidas o inhabilitadas en el servicio público, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse una vez que asuman los cargos en cuestión.

- A juicio de la accionante, no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido sentenciadas por un delito doloso *ipso facto*, o que hubieren sido sancionadas por una falta administrativa con destitución o inhabilitación una vez que cumplieron con la temporalidad de la misma, dado que tales medidas se traducen en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

- Por el contrario, la accionante considera que para que una restricción de esa naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto correspondiente y, una vez hecho ello, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentren estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

- Señala que el artículo 21 de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua,¹ establece las atribuciones de las personas que desempeñen

¹ "Artículo 21. Quienes integren los cuerpos de bomberos en el Estado tendrán las siguientes obligaciones:

"I. Conducirse siempre con dedicación, disciplina, apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"II. Cumplir con las tareas inherentes a su cargo.

"III. Honrar el espíritu del cuerpo de bomberos basado en los principios fundamentales de lealtad, fuerza de voluntad, obediencia y disciplina.



el cargo de bombero profesional dentro del cuerpo de bomberos municipales. Por lo que las restricciones contenidas en las disposiciones normativas impugnadas resultan desproporcionadas y sobre inclusivas aun cuando el motivo de sanción no se relacione de manera alguna con las atribuciones enunciadas.

- En otras palabras, la generalidad y amplitud del artículo 18, inciso A), fracciones II y III, en las porciones normativas impugnadas, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al respectivo empleo público a personas que pudieron haber sido sentenciadas irrevocablemente por la comisión de delitos dolosos y/o hayan sido destituidas o

"IV. Garantizar a la ciudadanía la prestación de los servicios de manera igualitaria, responsable, adecuada y oportuna.

"V. Mantener estricta reserva respecto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

"VI. Portar únicamente dentro de su horario de labores, los distintivos que acrediten su rango, así como el uniforme que los identifique como integrantes del cuerpo de bomberos municipal respectivo.

"VII. Conservar en óptimas condiciones el equipo que les sea dado para realizar sus funciones, así como utilizarlo de manera responsable debiendo en su caso, reportar a sus superiores cualquier deterioro o daño en el mismo.

"VIII. Entregar a las autoridades competentes los bienes recuperados durante algún siniestro, de acuerdo con la normatividad aplicable.

"IX. Asistir a los cursos de capacitación, especialización y evaluación que corresponda, de acuerdo con la normatividad aplicable.

"X. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente.

"XI. Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciban con motivo del desempeño de sus funciones.

"XII. Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones y/o actos indebidos de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica.

"XIII. Abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal.

"XIV. Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos de medicamento controlado prescrito por médico.

"XV. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona y en perjuicio de la imagen de las instituciones, dentro o fuera del servicio.

"XVI. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como a los exámenes médicos que les sean requeridos, a través de las instituciones correspondientes.

"XVII. Velar por el cumplimiento de esta ley y demás normatividad en la materia."



inhabilitadas en el servicio público a personas que en el pasado pudieron haber sido destituidas o inhabilitadas en el servicio público (sic), sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de penas y sanciones que ya fueron ejecutada o cumplidas.

- Agrega que no pasa inadvertido que con dicho requisito podría pensarse que se exige cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a ser bomberos profesionales en esa entidad federativa, a efecto de garantizar que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad.

- Que la disposición desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretender (sic) reinsertarse a la sociedad, tras haber cumplido una pena por la comisión de conductas delictivas, con base en su situación social y/o jurídica de haber sido sujetos a una pena.

- El requisito indicado resulta sobre inclusivo, porque incluye todo tipo de delitos intencionales o dolosos previstos en el sistema jurídico local, incluso si aquéllos no guardan relación con las funciones a desempeñar.

- El legislador debió acotar la exigencia impugnada, en el sentido de restringir el acceso a las personas que aspiren a ser bomberos profesionales cuando hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a ejercer en dicho cargo, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

- Aduce que el legislador realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo, pues exigir que la persona no haya sido condenada por delito doloso mediante sentencia irrevocable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ser bombero profesional en la entidad.

- Es así que la generalidad del requisito en cita se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva, que excluye sin distinción a las personas que



han cumplido una pena y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante.

- Menciona que es necesario resaltar que el hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o como una persona que carece de honestidad o probidad. Esto es, la comisión de un delito no hace cuestionable siempre la conducta de quien lo comete, ya que eso no implica que deba considerarse que su conducta estará apartada de tales valores invariablemente.

- Que lo anterior, porque la función que se ha otorgado al derecho penal y a las penas, en el Estado democrático de derecho, no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor, respecto de su conducta por el resto de su vida. Por lo que una vez que la persona ha compurgado la pena que le haya sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un empleo, incluso uno de carácter público.

- Respecto a la exigencia referente a "**no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como una persona servidora pública**" establece de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer como bomberas profesionales todas aquellas que hayan sido sancionadas con destitución o inhabilitación, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como la temporalidad de la misma, lo cual constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que dichos aspirantes no sean aptos para desempeñarse en el cargo de mérito.

- Aduce que dicho requisito resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, ya que no permite identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil, o política; no distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves; como tampoco contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

- Considera que la norma impugnada constituye una restricción al acceso de un empleo público, que excluye por igual y de manera genérica a cualquier



persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, considerando que la prescripción normativa abarca un gran número de posibles hipótesis normativas que impide incluso valorar si los mismos tiene realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño como bombero profesional, e incluso de cualquier puesto público.

- La norma que establece el requisito relacionado con haber recibido la sanción de destitución para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión del servicio público, se estima que sería constitucionalmente admisible sólo si se acotara a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción, de otra forma, al exigir que no hayan sido destituidas o inhabilitadas en el pasado, la disposición se extendería *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción.

- Por el contrario, este tipo de exigencias coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una destitución o inhabilitación y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al empleo público referido en la norma impugnada.

- La norma provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación o destitución impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida.

- Refiere que ese tipo de requisitos son claramente estigmatizantes, pues parten de una premisa que consiste en presuponer que, si una persona con ese tipo de antecedentes ocupa el cargo de mérito, se pondrá en riesgo el adecuado funcionamiento del servicio público por ese solo hecho o bien, que invariablemente harán mal uso de los recursos puestos a su disposición o que simplemente son incapaces de ejecutar su labor con profesionalismo, idoneidad, aptitud, honestidad y probidad, entre otras cualidades, y en razón de ello, deben ser excluidas de manera automática de toda posibilidad de ser seleccionadas para desempeñar una función pública, aun cuando la conducta penal o administrativa



por la que fueron sentenciados o sancionados no guarde ninguna relación con las actividades propias del cargo.

- Menciona que existen diversos precedentes² emitidos por esta Suprema Corte en los que se hace patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establecen distinciones entre personas con antecedentes penales y que han sido inhabilitadas, de aquellas que no se encuentran en esos supuestos para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse a través de un escrutinio o de razonabilidad, si se traducen en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas y/o sancionadas por una conducta ilícita y quienes no se encuentren en dicha situación.

- Agrega que toda vez que en el caso el legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sentenciadas por la comisión de un delito doloso y/o que hayan sido destituidas o inhabilitadas por resolución firme como persona servidora pública, que les impide aspirar a ser bomberos profesionales, en desigualdad de circunstancias de aquellos que no se encuentran en esa situación procede a realizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

Test de escrutinio ordinario.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los requisitos exigidos en el artículo 18, inciso A), fracciones II y III en las porciones normativas controvertidas, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, transgreden el derecho a la igualdad de las personas que se encuentren en esa circunstancia, en virtud de que no existe una relación lógica entre las mismas y las funciones a desempeñar.

- Conforme lo sostuvo este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 85/2018, previo al análisis constitucional de la norma que se estima transgresora del principio de igualdad, debe satisfacerse tres puntos: i) determinar

² Acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019 y 117/2020.



si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse, y iii) desarrollar cada una de las etapas del *test* elegido.

- En cuanto al primero, se considera que los preceptos normativos combatidos establecen distinciones para acceder a un cargo público en el Estado de Chihuahua, entre las personas que fueron objeto de responsabilidades penal y administrativa, y aquellas que no se encuentren en ese supuesto. Con ello, las normas excluyen injustificadamente a las primeras de ejercicio del referido cargo, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

- Con la finalidad de llegar a tal conclusión y en relación con el segundo punto, la accionante estima indispensable basarse en un análisis ordinario de constitucionalidad de las normas reclamadas, de conformidad con lo determinado por este Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado esos tipos de requisitos para acceder a un cargo o empleo.

- Refiere que los preceptos normativos impugnados podrían tener una finalidad constitucionalmente válida, pues buscan generar las condiciones propicias para que quien acceda como bombero profesional en el cuerpo de bomberos municipales en el Estado de Chihuahua tengan el perfil necesario para el desempeño de las funciones del cargo, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades, que el legislador local pudo estimar que no los reúnen las personas que cuentan con algún antecedente penal o han sido destituidas o inhabilitadas como servidoras públicas; sin embargo, las medidas legislativas establecidas por el legislador chihuahuense no tienen relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes.

- Lo anterior, primero, porque no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de responsabilidad penal ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, competencia o conocimiento.



- Que se debe considerar que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y de su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse como bombero profesional.

- Asimismo, el requisito de no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública tampoco garantiza que las personas aspirantes a desempeñarse como bomberos profesionales que lleven a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez que persigue el legislador chihuahuense.

- Lo anterior, puesto que el haber sido sancionado por ese tipo de conductas en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de esa finalidad constitucional a la que se hizo referencia anteriormente, ya que ese antecedente de sanción puede no incidir de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

- Así, si se reconoció la responsabilidad administrativa de una persona, esto no determina que, de ahí en adelante, la misma se encuentre impedida para realizar sus funciones adecuadamente, con apego a los principios que rigen el servicio público en nuestro país.

- Que en relación con el indicado requisito, refiere que ese Tribunal Pleno sostuvo similares condiciones al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- En consecuencia, no se advierte que las disposiciones normativas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que es claro que los requisitos de mérito se traducen en medidas que atentan contra el derecho a la igualdad.

- En suma, atendiendo a los elementos descritos, el artículo 18, inciso A), fracciones II y III, en las porciones normativas impugnadas de la Ley del Cuerpo



de Bomberos para el Estado de Chihuahua, no aprueban un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por lo que transgreden los Derechos Humanos ya mencionados, ya que son medidas que no guardan relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones del cuerpo de bomberos en el Estado de Chihuahua.

B. Requisito de contar con solvencia moral.

- Refiere que las normas impugnadas son inconstitucionales, bajo el argumento de que éstas resultan contrarias a los derechos de seguridad jurídica, por lo siguiente:

- En términos del artículo 4, fracción XIV, del ordenamiento impugnado, *patronato* es la organización que buscará el beneficio de los cuerpos de bomberos, con facultad de recabar y proveer de recursos, de acuerdo con sus facultades, apegados a esa legislación y sin fines de lucro.

- En el Título Sexto denominado "*Patronatos de bomberos*" del ordenamiento cuestionado, se establecen diversas disposiciones para la integración y funcionamiento de dichos organismos.

- Los patronatos tienen como propósito coadyuvar en la integración del patrimonio y la profesionalización de los cuerpos de bomberos, cuyo desempeño está basado en los principios de transparencia, certidumbre, honestidad, filantropía y corresponsabilidad.³

- Asimismo, en el diverso 36 del ordenamiento controvertido establece que los cargos como integrantes de los patronatos son honorarios y su creación por su interés de cada Municipio y trabajarán sólo en su demarcación territorial de acuerdo con la normatividad aplicable.

- En ese entendido en términos del artículo 37 impugnado, la mesa directiva de los patronatos estará integrada por la presidencia; una Secretaría; una Tesorería;

³ "Artículo 34 de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua."



dos representantes por cada uno de los sectores empresarial y social, invitados por acuerdo del Ayuntamiento correspondiente, por un periodo de tres años; un representante de la administración municipal y dos representantes del Cuerpo de Bomberos del Municipio que corresponda.

- Por lo tanto, si bien es cierto que los integrantes de los patronatos de bomberos desempeñarán cargos honoríficos, también lo es que en la selección de las y los aspirantes a los mismos no deben establecerse requisitos que sean contrarios a los derechos humanos .

- Preciado lo anterior, aduce que el artículo 37, fracción (sic) IV y V, ambas en la porción normativa "*y solvencia moral*" restringen el acceso para fungir como integrante –en representación de los sectores empresarial y social– de los patronatos de bomberos municipales en el Estado de Chihuahua.

- Que ello es así, ya que tales preceptos establecen que las personas invitadas –por acuerdo del Ayuntamiento que corresponda– a integrar los patronatos de bomberos municipales, en representación de los sectores –empresarial y social– cuenten con solvencia moral. Esto implica que una persona de indicados sectores no podrá integrar dicho patronato si es que la autoridad municipal, que califique el perfil, considera, a su juicio, que no cuenta o cubre con dicho requisito.

- Por ello, la accionante estima que el uso de la expresión "solvencia moral" resulta amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requiere de una valoración subjetiva, siendo la autoridad calificadora quien determine en qué casos una persona tiene o no solvencia moral.

- Que lo anterior es así, ya que el texto de las normas exige que la moralidad de la o el aspirante que pretenda fungir como representante, ya sea el sector empresarial o social, en la integración de los patronatos de bomberos municipales se encuentre reconocida como apropiada, respecto a la credibilidad a la que pretende aludir el término "solvencia" pasando por alto que tal exigencia no puede tener una connotación o significado uniformemente aceptable para todas las personas, toda vez que el mencionado concepto entraña una valoración eminentemente subjetiva.



- En ese sentido, el artículo 37, en sus fracciones IV y V, ambas en la porción normativa impugnada de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, impiden que una persona integre los patronatos de bomberos municipales en su calidad de representantes de los sectores empresarial y social, si es que se considera que no tienen "solvencia moral", sin que se tenga certeza sobre lo que se entiende por tal requisito; por lo tanto, los preceptos en combate permiten que sea la autoridad quien arbitrariamente califique el perfil de las y los aspirantes con base en determinaciones subjetivas, es decir, lo que conforme a su juicio constituya dicha exigencia.

- Que ello se traduce en una medida arbitraria, pues dada la amplitud de los preceptos impugnados, cualquier circunstancia podría ser considerada como elemento que merme o perjudique la reputación o renombre de una persona a juicio de otra, impidiendo que accedan a esos cargos.

- Por tanto ante la ambigüedad del requisito en cuestión, se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas que aspiren fungir como representantes de los sectores empresarial y social de los patronatos de bomberos municipales en el Estado de Chihuahua, ya que no les brinda certeza acerca de lo que se entiende con solvencia moral, pues como ya se ha apuntado, se trata de una exigencia cuya determinación depende de valoraciones subjetivas acerca de los que se considera bueno o malo, severo, grave o intrascendente.

- Resulta inconcuso que las normas impugnadas no expresan un sentido normativo acotado toda vez que, por la forma tan amplia y ambigua de éstas, se da pauta a que se impida el acceso a un cargo honorífico concreto si es que otros sujetos determinan que, por cualquier circunstancia o consideración social, no se tiene solvencia moral.

- Para ocupar determinados cargos, las normas en combate incluyen un aspecto subjetivo que atiende a una valoración social de lo que debe ser considerado como una moralidad reconocida y aceptable, soslayando otras características objetivas y razonables.



- Así los preceptos controvertidos, al prever expresamente que se debe contar con solvencia moral para ser elegidos como integrantes de los patronatos de bomberos municipales en representación de los sectores, se erigen como disposiciones carentes de una connotación o significado unívoco aceptable para todos, toda vez que los términos empleados en las normas en sí mismos entrañan una valoración eminentemente subjetiva, dado su carácter abstracto e indefinido.

- Lo anterior, significa que quedará al arbitrio de la autoridad la determinación sobre si una persona –que pretende ocupar los cargos de mérito– tiene solvente moralidad, en función de su propia consideración sobre lo que estima apropiado o aceptable.

- Así, la evaluación que hará la persona para determinar si las y los aspirantes a dicho cargo acreditan ese requisito no depende ni parte de ningún parámetro objetivo, por el contrario se sujeta a criterios subjetivos de la persona que evalúa, ya que ésta determina si son relevantes o adecuados, concluyendo si se tiene o no una moralidad solventemente reconocida, derivado de una evaluación y valoración del estilo de vida, modos de pensar, posturas ideológicas, o el tipo de trabajo que se desempeñó previamente, entre muchos otros.

- Es decir, la ponderación y la evaluación que realice la autoridad correspondiente resultará sumamente subjetiva, porque su determinación dependerá de lo que opine, practique o quiera entender, es decir, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal que acreditan una solvencia moral.

- Además, dicha exigencia, por su ambigüedad y falta de uniformidad en su apreciación, también se traduce en una forma de discriminación, toda vez que la designación de las y los representantes de los sectores empresarial y social que integren los patronatos de bomberos municipales podrían quedar subordinados a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan.

- Lo anterior dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe acreditar que alguien goza de solvencia moral, y si las y los



interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre esa forma de vivir de manera ejemplar, lo cual podría llevar al extraño de negar el acceso al cargo tan sólo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, entre otros.

- Por lo expuesto, es indiscutible que los preceptos normativos impugnados otorgan un trato diferenciado que puede redundar en discrecionalidad por parte del aplicador de éstos en perjuicio de las personas que aspiren a ser seleccionadas como representantes de los sectores empresarial y social que integren los patronatos de bomberos municipales, si es que, a juicio de la autoridad, carecen de reconocida solvencia moral.

3. TERCERO.—**Admisión y trámite.** Mediante proveído de cinco de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número **114/2021**; y por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que actuara como instructor en el procedimiento.

4. Por acuerdo de treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Chihuahua, para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República para que hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que de considerar que la materia del juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera, hasta antes del cierre de la instrucción.

5. CUARTO.—**Certificación.** El veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, la Secretaría de la sección de trámite de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, certificó que el plazo de quince



días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Chihuahua, para rendir sus informes respectivos, transcurriría del veintidós de septiembre al trece de octubre de dos mil veintiuno.

6. QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Mediante escrito presentado el diecinueve de octubre de dos mil veintiuno, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Chihuahua, por conducto del licenciado Everardo Rojas Soriano, titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso del Estado de Chihuahua, rindió el informe que le fue requerido, manifestando, en esencia, lo siguiente:

- Considera infundado el concepto de invalidez que hizo valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en razón de las siguientes consideraciones:

- El artículo 1o. constitucional establece que todas las personas son iguales ante la ley, mientras que el precepto 5o. garantiza la libertad de trabajo, aunado a que el ejercicio de esta libertad sólo puede vedarse por determinación judicial cuando se ofendan derechos de la sociedad.

- Menciona que al respecto resulta aplicable el artículo 1 del Convenio a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, suscrito por el Estado Mexicano el 25 de junio de 1958, en la Conferencia General de la Administración General de la Organización Internacional de la Oficina Internacional del Trabajo, publicado en el Diario Oficial, el 11 de agosto de 1962, disposición que conforme al artículo 1o. constitucional es vinculatoria para todas las autoridades del país.

- Aduce que este tribunal ha sostenido el criterio de que el derecho a la igualdad y a la no discriminación, previsto en el artículo 1o. constitucional, implica que las autoridades no traten diferente a individuos en una misma situación jurídica y proscriba cualquier distinción motivada por razones de género, edad, condición social, religión u otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

- Del mismo modo, tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, prevén la



posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria, lo cual no es el caso que nos ocupa.

- Refiere que este Alto Tribunal ha establecido los siguientes criterios jurisprudenciales que deben observarse al analizar la violación a la garantía de igualdad:

"IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."⁴

"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."⁵

- Los principios de igualdad y no discriminación exigen que las personas que se encuentran en una misma situación deban ser tratadas de igual forma, sin privilegio ni favor, mientras que las que se ubican en diversa situación merecen un trato desigual, salvo que concurren circunstancias objetivas y razonables que justifiquen la alteración de la señalada regla.

- Agrega que la Primera Sala de esta Suprema Corte ha manifestado que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedada, mientras que en otras estará permitido o incluso, constitucionalmente exigido, lo que evidencia que una distinción establecida por el legislador en la ley no es por sí misma contraria a la Constitución, sino que únicamente lo será en la medida que resulte irracional o injustificada, o fundada en un trato evidentemente discriminatorio.

⁴ Registro digital: 164779, instancia: Segunda Sala, Novena Época, materia: constitucional, tesis: 2a./J. 42/2010, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, tipo: jurisprudencia.

⁵ Registro digital: 174247, instancia: Primera Sala, Novena Época, materia: constitucional, tesis: 1a./J. 55/2006, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, tipo: jurisprudencia.



- Que lo anterior encuentra sustento en los criterios jurisprudenciales citados en los cuales se estableció que para determinar si el legislador respeta el principio de igualdad, pues indicó que cuando este Alto Tribunal conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.

- Indica que para llevar a cabo el análisis de la norma, señala como inconstitucional, que debe partirse de la realización del test establecido por esta Suprema Corte, para determinar si la distinción efectuada descansa en una base objetiva y razonable o, por el contrario, si constituye una discriminación constitucionalmente vedada, es decir, **1)** determinar si la distinción derivada del orden jurídico persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; **2)** examinar la racionalidad o adecuación de la citada distinción; y **3)** que se cumpla con el requisito de proporcionalidad.

- Refiere que la norma mencionada no vulnera el derecho de no discriminación, ello en virtud de que en el artículo 38 ter de la Ley de Protección Civil del Estado de Chihuahua se establecieron las funciones de los cuerpos de bomberos,⁶

⁶ (Adicionado, P.O. 3 de julio de 2021)

"Artículo 38 Ter. Las funciones de los cuerpos de bomberos, serán las siguientes:

"I. Proteger a las personas y, en su caso, a la sociedad, de los peligros y riesgos provocados por incendios, así como prevenir y controlar los efectos destructivos de estos.

"II. Prestar auxilio para contrarrestar, en su caso, daños derivados de derrumbes, inundaciones, explosivos y, en general, de todos aquellos hechos naturales o fortuitos que pongan en peligro la vida, las posesiones o los derechos de las personas.

"III. Prestar la asistencia que les sea requerida por autoridades competentes en relación con actos que pongan en peligro la vida, las posesiones o los derechos de las personas.

"IV. Impartir cursos de capacitación y adiestramiento a la población en general, para el control de situaciones de riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

"V. Participar en los programas de prevención, simulacros, atención y mitigación de las emergencias, riesgos, contingencias y desastres de toda índole y magnitud.

"VI. Las demás que sean afines a las anteriores o resulten de otras leyes.

"La atención por parte de los cuerpos de bomberos se prestará en forma gratuita, a excepción de los servicios por los que esta ley, las leyes fiscales correspondientes u otras disposiciones aplicables establezcan cuotas o tarifas por los mismos."



de manera que establecer como requisito "no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso" para ingresar al Cuerpo de Bomberos, ello no transgrede el derecho humano de igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1o. constitucional, puesto que del propio precepto legal se desprende que tal requisito constituye una distinción que tiene una justificación objetiva y razonable, como lo es el hecho de que en la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, se establece que los Cuerpos de Bomberos se regirán por los principios de honradez, profesionalismo, lealtad, solidaridad, servicio a la comunidad, colaboración, coordinación, Derechos Humanos y eficacia; además, deberán conducirse de manera responsable dentro del Sistema Estatal de Protección Civil y con los demás entes con los que coadyuven.

- En primer lugar, sostiene que el mencionado requisito obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, puesto que el legislador busca precisamente es (sic) la seguridad y tranquilidad de las personas que serán asistidas, teniendo la seguridad de que son personas profesionales y que no han participado en la comisión de algún delito.

- En segundo lugar, refiere que tal requisito es racional, puesto que constituye un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, como es que se dará la seguridad a los ciudadanos de que las autoridades correspondientes sólo contratarán como profesionales a las personas que no cuenten con antecedentes penales y, por tanto, al encontrarse ante alguna eventualidad tendrán la certeza de que las personas que los van asistir no han incurrido en delitos y, por ende, que no han violado las leyes.

- Y en tercer lugar, menciona que el requisito resulta proporcional toda vez que su finalidad objetiva es la protección de ciudadanos, de manera que ser asistido por profesionales no produce una afectación desmedida de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos a las personas que soliciten ingresar a los cuerpos de bomberos, de ahí que la misma ley establezca diferentes categorías para ingresar, ya sea de bombero voluntario o bombero de guardia pasiva, esto en virtud de que el multicitado requisito no las limita a no poder prestar sus



servicios en otras categorías que no tengan relación con el de bombero profesional, o bien, a que puedan buscar oportunidades de trabajo en el sector privado o bien, de manera independiente, sino solamente en caso de incumplir con aquél lo que procedería sería la negativa de ingreso y, por ende, el no poder prestar sus servicios en el cuerpo de bomberos como profesional.

- En ese sentido, concluye que el requisito previsto por el artículo 18, fracción II, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, no vulnera el derecho humano de igualdad y no discriminación previsto por el artículo 1o. de la Constitución Federal de las personas que soliciten su ingreso al cuerpo de bomberos y que hayan sido condenados por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, por constituir una distinción que obedece a una justificación objetiva y razonable, como lo es la protección de los ciudadanos del Estado de Chihuahua y que en algún momento tendrán que ser asistidos por el H. Cuerpo de Bomberos.

- Refiere que no le asiste razón a la accionante, al aseverar que se vulnera la garantía de libertad de trabajo toda vez que el citado precepto sólo reglamenta los requisitos para ingresar al cuerpo de bomberos en calidad de profesional, y ante ello, las personas que hayan sido condenadas por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, sí pueden ingresar como voluntarios o de guardia pasiva, o bien, en cualquier empresa de la iniciativa privada.

- Robustece su argumento con la tesis jurisprudencial que lleva por rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."⁷

- Agrega que en apego a dicho criterio para realizar el análisis del artículo 18, fracción II, de la ley citada, se debe verificar si lo establecido por dicha

⁷ Registro digital: 194152, instancia: Pleno, Novena Época, materia: constitucional, tesis: P./J. 28/99, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 260, tipo: jurisprudencia.



norma le impide a quien desea ingresar a los cuerpos de bomberos, el ejercicio de una actividad que satisfaga los presupuestos señalados en el referido criterio jurisprudencial.

- Señala que no le asiste razón a la accionante cuando dice que el requisito de "no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública" para acceder al cuerpo de bomberos como profesional del ramo, es inconstitucional, ello porque en ningún momento se vulneró el derecho de igualdad y prohibición de discriminación, el derecho de acceso a un cargo en el servicio público, ni la libertad de trabajo.

- Menciona que la fracción III del artículo 18 de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, señala como requisito para acceder a la cuerpos de bomberos "no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública", en ninguna circunstancia se debe considerar que haya violaciones a sus derechos fundamentales contempladas en los convenios internacionales y en los preceptos constitucionales a que hace referencia en su demanda.

- Agrega que resulta erróneo el argumento de la demandante cuando señala que se transgrede la libertad laboral, toda vez que no se trata de un simple empleo, sino que la persona que se desempeñe como bombero debe estar capacitada y preparada para una tarea en específico como lo es la profesión de bombero, no es una persona a la que se le da un trabajo, sino que existen elementos para el acceso a un empleo público recordando que se busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función, más aún cuando se trata de un cargo o empleo que tiene la finalidad salvaguardar la integridad de los bienes y a las personas. Además se deben de establecer principios rectores de la función, ya que ésta se traduce en una garantía a favor de los ciudadanos para que las personas que integran las filas de los cuerpos de bomberos, se conduzcan con apego a la legalidad, a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio.

- Refiere que el artículo 37, fracciones IV y V en la porción normativa "y solvencia moral" de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de



Chihuahua no puede considerarse una expresión amplia y ambigua, tal y como lo expresan los accionante, ya que la solvencia moral es, deberá ser y será, una condición fundamental para poder apreciar en la sociedad, relaciones humanas pulcras, honestas, transparentes y civilizadas, en las que la virtud de las personas identifique de manera palmaria las sanas intenciones y honorables deseos de interactuar.

- Los patronatos serán los encargados de coadyuvar en la integración del patrimonio y la profesionalización de los cuerpos de bomberos, basando su desempeño en los principios de transparencia, certidumbre, honestidad, filantropía y corresponsabilidad, razón por la cual para el buen funcionamiento de los mismos es que el legislador estableció este concepto, ya que se necesitan personas cuyo objetivo principal sea el de participar en el desarrollo de actividades encaminadas a solucionar las necesidades de toda índole del H. Cuerpo de Bomberos, a fin de que puedan estar en condiciones de prestar a la comunidad el más eficiente y efectivo servicio de seguridad, funcionando como organismo auxiliar independiente del ámbito administrativo municipal.

7. SEXTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.** Mediante escrito presentado el diecinueve de octubre de dos mil veintiuno, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la directora general de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua, en representación de la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, Sahara Gabriela Cárdenas Fernández, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia lo siguiente:

- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos pretende hacer valer la inconstitucionalidad de los artículos 18, inciso A), fracciones **II** en la porción normativa "**no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso**" y **III**, en la porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública**" y 37, fracciones **IV** y **IV** (sic), en la porción normativa "**solvencia moral**" de la Ley de Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, no obstante, las normas impugnadas no transgreden los artículos 1o., 5o., 14, 16, 32 y 35, fracción IV, de



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

- Refiere que la exigencia citada **transgrede los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo** ya que impide de manera justificada a las personas condenadas por cualquier delito doloso ejercer el cargo de bombero profesional, aun cuando tal sanción haya sido cumplida, lo cual resulta erróneo en virtud de que algunas consideraciones ya fueron tomadas en cuenta por este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 7/2015.

- Menciona que se debe considerar que esta Suprema Corte ha sostenido el criterio que el derecho a la igualdad general y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional implica que las autoridades no traten diferente a individuos en una misma situación jurídica y proscribire cualquier distinción motivada por razones de género, edad, condición social, religión u otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

- Aunado a que, tanto en la Norma Fundamental como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria.

- Indica que las porciones normativas impugnadas pertenecen a una materia de orden público por tratarse de una prestación de un servicio en beneficio de la población por lo que se debe tomar en cuenta lo dispuesto en el precepto 1o. de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua⁸ por lo que al ser el Estado el encargado de regular las bases mínimas de los Cuerpos de

⁸ "Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés general y establecen las bases mínimas para regular la integración, organización y funcionamiento de los cuerpos de bomberos del Estado de Chihuahua."



Bomberos que ejercen un servicio público con sentido de seguridad y urgencia, la elección de intervenir en este proceso de orden público se puede ejercer mediante la incorporación voluntaria de las personas a este tipo de empleos.

- Menciona que si bien es cierto los preceptos 1o. y 5o. constitucionales reconocen el derecho humano a la igualdad y no discriminación y a la libre elección de actividad y oficio sin más condición que la de ser lícita, ello no resulta contrario a derechos de terceros o a los derechos sociales.

- Que aunado a ello tratándose del ejercicio de un empleo público, la voluntad del particular interesado va más allá de la elección libre de cualquier empleo en las mismas condiciones que lo hará cualquier otro individuo o él mismo respecto de cualquier otra actividad, pues en realidad se está expresando la voluntad de desempeñar actividades propias del Estado con la finalidad de salvaguardar el interés de la población y, por ende, es válido que dicha elección, no pueda hacerse efectiva si no es sujetándose al cumplimiento de las condiciones que se estimen necesarias para garantizar la satisfacción de los intereses involucrados, en un contexto en que también conforme al propio artículo 5o. aludido, la participación de los particulares en la prestación de este servicio público no es forzosa y es ante todo voluntaria, mientras que el establecimiento y observancia del marco regulador establecido para la consecución o tutela de los intereses sociales involucrados no puede considerarse optativo ni para el Estado ni para el particular que decide participar en dichas actividades.

- Por lo que las disposiciones impugnadas, en la porción que establece como requisito para ser bombero profesional "no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso", ni "haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública" resultan normas de regulación de la forma en que los particulares participan en la prestación del servicio público de urgencia y seguridad, que corresponde al Estado en su calidad de garante de los intereses de la población, y no es una norma de tutela de las libertades humanas que se dicen contrariadas.

- Agrega que tampoco puede considerarse que el individuo se encuentra en la misma situación que cualquier otro particular en el ejercicio de sus derechos sobre la elección libre de realizar una actividad sin que se exijan mayores



condiciones que la de ser lícita, no ser contraria a los intereses sociales o a derechos de terceros, ya que lo que se busca en realidad es la realización de una actividad relacionada con el interés y la seguridad de la población y respecto a esto, el Estado puede establecer las condiciones que estime necesarias para asegurar que la prestación de un servicio público en materia de seguridad, siendo en todo caso optativo para los particulares el participar dentro de dicho procedimiento ejerciendo un empleo público.

- Refiere que las disposiciones cuya invalidez solicita la accionante, al establecer como condición para ser bombero profesional "no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso", "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública", no transgreden los derechos reconocidos en los artículos 1o. y 5o. constitucionales, inclusive bajo la aplicación de un escrutinio estricto propio de las distinciones basadas en categorías sospechosas.

- Que lo anterior, encuentra fundamento en las siguientes tesis jurisprudenciales «1a./J. 87/2015 (10a.), 1a./J. 66/2015 (10a.) y 2a. XXVII/2009» de rubros:

- "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

- "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."

- "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."

- Añade que la condicionante establecida en el ordenamiento jurídico en análisis, en el sentido de que para que las personas puedan ser bomberos pro-



fesionales deberán cumplir con los requisitos de "no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso" y "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública", resulta una medida de distinción legislativa que busca otorgar seguridad a la población, mediante la prestación de un servicio.

- Refiere que este fin es válido, dado que el artículo 4 de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua,⁹ establece la definición de bombero profesional, del cual se desprende que al ser un servicio de vital importancia, es necesario que se cumplan con los requisitos considerados por el Estado para garantizarlo.

- Agrega que la medida es congruente con la obtención del fin perseguido, ello porque son personas que en todo momento han evitado incurrir en la comisión de conductas contrarias a la seguridad pública, la paz y la tranquilidad social, y desde la perspectiva del escrutinio estricto desarrollado, no sólo se advierte o identifica, sino que también guarda una relación estrecha de idoneidad y conducencia desde una perspectiva constitucional.

- Refiere que del contenido del inciso b), párrafo octavo, del artículo 21 de la Norma Fundamental se advierte que la propia Constitución reconoce la existencia y eficacia de las bases de datos criminalísticos para el aseguramiento de principios e intereses propios de la seguridad pública, por ser ese ámbito del Estado particularmente sensible a principios de confiabilidad, legalidad, honradez y lealtad, de manera que se insiste, en que tratándose de la medida prevista por la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, no se recurre

⁹ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"I. Bombero: Las y los integrantes de un cuerpo de bomberos, en cualquiera de sus figuras y/o jerarquías, cuyas funciones estarán encaminadas entre otras, a la **salvaguarda de la vida y la seguridad de las personas y comunidades, así como a la prevención, control, mitigación y extinción de incendios, desastres y riesgos, de conformidad con la legislación en la materia.**

"II. Bombero profesional: Persona física mexicana, mayor de edad, que acredite el proceso de convocatoria y formación inicial e ingreso que confirme las competencias, habilidades y destrezas necesarias **para desempeñar las tareas descritas en la fracción que antecede**, y que forma parte de la agrupación con el carácter de persona servidora pública por el que recibe una remuneración por sus servicios."



a una estigmatización de ausencia de tales caracteres en quienes hayan sido condenados por delito doloso, sino que lo que se busca es asegurar el respeto a la seguridad de la población en general.

Sostiene que en la aplicación del escrutinio estricto aludido, los requisitos de "no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso" y "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública", reduce una exclusión desmedida de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos de las personas que cuenten con antecedentes penales, esto en virtud de que el multicitado requisito no les impide el ejercicio de su derecho al empleo o a la libertad de trabajo u ocupación en otras actividades productivas, lo cual tiene sustento en la tesis «P./J. 28/99» de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

Menciona que incluso desde un escrutinio estricto, propio de la verificación de una distinción basada en una categoría sospechosa, el establecimiento de las condiciones para ser bombero profesional, contenidas en las fracciones II y III, del inciso A), del artículo 18, de la ley de bomberos no vulnera el derecho humano a la igualdad, reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Federal y tampoco impacta determinadamente el ejercicio equitativo del derecho a la libertad de trabajo, reconocido en el numeral 5o. constitucional.

- Robustece su argumento con el contenido de la siguiente tesis jurisprudencial «PC.IV.A. J/2 A (10a.)» de rubro: "TRANSPORTE PARA LA MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY RELATIVA, AL CONDICIONAR LA EXPEDICIÓN DE LA LICENCIA ESPECIAL PARA CONDUCIR VEHÍCULOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO, A QUE SE PRESENTE UNA CARTA DE NO ANTECEDENTES PENALES, NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN, NI A LA LIBERTAD DE TRABAJO."

- Respecto a la aseveración realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que el artículo 37, fracciones IV y V, de la Ley



de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua que establecen, como requisito para ser integrantes de la Mesa Directiva de los patronatos, se deberá contar con "**solvencia moral**", ello resulta una imposición, amplia, ambigua y discriminatoria, debe tomarse en consideración que dichas aseveraciones de igual forma tienen el carácter de infundadas, pues son condiciones encaminadas al buen funcionamiento de este tipo de órganos, que dicho sea de paso, tal y como lo menciona la accionante se tratan de cargos únicamente honoríficos, por lo que no se violenta ningún derecho humano, ni contiene aseveraciones discriminatorias, pues como se ha venido exponiendo en líneas anteriores, la intención del legislador es únicamente salvaguardar la prestación de un servicio público relacionado con la vida y la seguridad de las personas, lo que necesariamente implica que los servidores o personas que estén relacionadas con la prestación y funcionamiento de dicho servicio, sean personas confiables, tomando en consideración que en cuanto al funcionamiento, y específicamente sobre el patronato es dicha figura la encargada de la administración de los recursos, tanto materiales como humanos, por lo que es de considerarse que es válido que estas funciones deban quedar en las manos de aquellas personas que gozan de una solvencia moral y prestigio reconocido pues a su vez son quienes estarán al frente del equipo profesional del cuerpo de bomberos. Es por ello que el legislador chihuahuense al crear la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, brinda certeza jurídica, protegiendo los derechos de las personas, observando el principio de legalidad.

- Concluye que los requisitos establecidos por las fracciones II y III del inciso A) del artículo 18 de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, no violan los principios de igualdad, no discriminación y libertad del trabajo, pues los requisitos de no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública resultan medidas distintivas que concuerdan con el fin buscado por la norma, esto es, salvaguardar la vida y la seguridad de las personas, y que el requisito establecido por el artículo 37 en cuanto a que los representantes del sector empresarial y social deben ser de reconocida solvencia moral, no resulta discriminatorio, sino necesario en función de la finalidad del patronato del que formarán parte, por lo que solicita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que reconozca la validez de las porciones normativas impugnadas por la accionante.



8. SÉPTIMO.—**Alegatos.** Mediante oficio presentado el veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que estimó convenientes.

9. OCTAVO.—**Pedimento de la Fiscalía General de la República.** No se formuló pedimento en este asunto.

10. NOVENO.—**Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. 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 Mexicanos¹⁰ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹¹ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013¹² de trece de mayo de dos mil

¹⁰ **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."

¹¹ **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."

¹² **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...



trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

12. Normas generales cuya invalidez se reclama

Artículo 18, inciso A), fracción II, en la porción normativa "**no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso**", y fracción III, en la porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública**", así como el numeral 37, fracciones IV y V, ambas en la porción normativa "**y solvencia moral**", de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No. LXVI/EXLEY/1018/2020 II P.O., publicado el tres de julio de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del gobierno de esa entidad federativa.

III. OPORTUNIDAD

13. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día (sic) en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir 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.¹³

14. En este caso, el decreto que contiene las normas impugnadas fue publicado el **tres de julio de dos mil veintiuno** en el Periódico Oficial del Gobierno

"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."

¹³ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



del Estado de Chihuahua, por lo que el plazo legal para su impugnación transcurrió del **cuatro de julio al dos de agosto del mismo año**.

15. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**, pues el escrito de demanda se presentó el **dos de agosto de dos mil veintiuno** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. LEGITIMACIÓN

16. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Estatales que estime violatorias de derechos humanos .

17. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁴ los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

18. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁵ confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

¹⁴ **"Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁵ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y



19. En ese contexto, se advierte que la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

20. Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el 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, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

21. Este Tribunal Pleno no advierte, de oficio, que se actualice alguna causal de improcedencia y dado que ni el Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua hicieron valer alguna que deba ser previamente analizada, lo procedente es estudiar el fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

22. VI.1 Consideraciones previas sobre el método de estudio

23. Como se desprende del escrito de demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama porciones normativas de dos artículos de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, el primero [18, apartado A), fracciones II y III], establece requisitos para ser bombero profesional y, el segundo (37, fracciones IV y V), establece los requisitos que deben reunir los representantes del sector empresarial y social para formar parte en los patronatos de bomberos.

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. ..."



24. En ese orden de ideas, este estudio se dividirá en dos apartados, en el primero **(VI.2)** se analizarán los requisitos relacionados con el cargo de bombero profesional; y en el segundo **(VI.3)** el requisito exigido a los representantes del sector empresarial y social para ser parte de los patronatos de bomberos, cuya validez es cuestionada.

VI.2 Requisitos para ser bombero profesional en el Estado de Chihuahua, consistentes en:

- **no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso; y**
- **no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública.**

25. Estos requisitos se encuentran previstos en el artículo 18, apartado A), fracciones II y III, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, en los términos siguientes:

"Artículo 18. Para tener la calidad de bombero, es necesario contar con el nombramiento oficial que le expida el Municipio que corresponda, previo proceso de formación.

"A) Para ser bombero profesional se requiere al menos:

"...

"II. Ser de notoria buena conducta, **no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso.**

"III. No estar suspendido, **ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública**, en los términos de la normatividad aplicable."

26. La Comisión promovente aduce que el numeral 18, apartado A), fracciones II y III, en las porciones normativas "**no haber sido condenado por sentencia**



irrevocable como responsable de un delito doloso" y "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública", es inválido porque, al establecer esos requisitos, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público.

27. En efecto, la promovente sostiene en esencia que las porciones normativas impugnadas impiden de manera injustificada que las personas accedan al cargo de bombero profesional cuando previamente hayan sido condenadas por sentencia irrevocable como responsables de un delito doloso, así como cuando hayan sido destituidas e inhabilitadas por resolución firme como servidor público, aun cuando ya se haya compurgado la pena o sanción impuesta; y sin considerar, además, si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deben desempeñarse una vez asumido el cargo en cuestión, lo que se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición.

28. En ese sentido, la Comisión accionante considera que, dadas las funciones encomendadas a los bomberos profesionales, las porciones normativas impugnadas resultan desproporcionadas y atentan contra los derechos fundamentales referidos.

29. En ese orden de ideas, corresponde a este Pleno determinar si las porciones normativas impugnadas son constitucionales o, de lo contrario, declarar su invalidez.

30. No obstante, teniendo en consideración que los agravios formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran principalmente enfocados en señalar que esos requisitos son contrarios al derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno se enfocará en el análisis referente a la transgresión de ese derecho.

31. Cabe señalar que esta Suprema Corte ya ha abordado temáticas similares a las planteadas en la presente acción de inconstitucionalidad, en donde se han analizado la validez de requisitos semejantes a los que aquí se analizan, para acceder a un cargo público; y ese análisis se ha realizado conforme al parámetro



de regularidad constitucional del derecho de igualdad mencionado,¹⁶ razón por la que el presente estudio también se hace bajo esa óptica.

32. Para ese efecto, este apartado se subdividirá en tres partes: en la primera **(A)**, se determinará el **parámetro de regularidad constitucional** que se debe utilizar para determinar si se ha o no infringido el derecho a la igualdad y no discriminación; en la segunda **(B)**, se analizará de manera concreta el requisito consistente en **"no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso"**; en la tercera **(C)**, se estudiará el requisito **"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública."**

¹⁶ Entre las acciones de inconstitucionalidad mencionadas se encuentran las siguientes:

107/2016. Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de **no contar con antecedentes penales** para ejercer el cargo de jefe de manzana o comisario municipal del Estado de Veracruz.

85/2018. Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se declaró inconstitucional el requisito de **no contar con antecedentes penales** para poder obtener una licencia para ejercer el cargo de agente inmobiliario en el Estado de Baja California Sur.

86/2018. Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de **no tener antecedentes penales** para ejercer el cargo de director general en Organismos Descentralizados operadores de agua potable del Estado de Sonora.

50/2019. Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de **no contar con antecedentes penales** para integrar el Comité de Contraloría Social del Estado de Hidalgo.

125/2019. Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once (sic) votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del 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 iniciado de oficio** para ejercer el cargo de director del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

108/2020. Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó la inconstitucionalidad del requisito de **no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados** para ejercer el cargo de comisario, subcomisario y jefe de manzana del Estado de Yucatán.

117/2020. Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de **no haber recibido condena por delitos dolosos para poder realizar estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en el Estado de Chihuahua.**

118/2020. Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de **no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de más de un año** para ejercer el cargo de titular de la jefatura del SATTAM del Estado de Tamaulipas.



A. Parámetro de regularidad constitucional

33. Para establecer cuál es el parámetro de regularidad constitucional que se debe atender a fin de determinar si una norma es o no contraria al Derecho Humano a la igualdad y no discriminación, se estima pertinente destacar brevemente el contenido y alcances que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido a ese derecho, así como al derecho de los ciudadanos mexicanos a desempeñarse en un cargo público cuando se cumplan las calidades que exija la ley.

Derecho de igualdad y no discriminación

34. Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

35. Y ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente, cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: 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 que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

36. Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.



37. No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, **tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.**

38. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación, es inconstitucional.

39. Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son 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 redundaría en detrimento de los derechos humanos. Por ello, el Pleno sostuvo que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada; y no se debe perder de vista que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano, de ahí que el escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.¹⁷

¹⁷ Época: Décima Época; registro: 2012594; instancia: Pleno; tipo de tesis: jurisprudencia; fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I; materia: constitucional; tesis: P./J. 9/2016 (10a.); página: 112. De rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."



40. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)¹⁸ estableció que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley; el primero, entendido como la garantía de que las personas deben ser tratadas iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, para que los preceptos jurídicos se apliquen de manera uniforme a todos los individuos que se encuentren en la misma situación; el segundo, en relación con el contenido de las normas, a efecto de que el legislador no imponga tratos diferenciados injustificados.

41. Asimismo, en la labor interpretativa de este Alto Tribunal respecto del derecho de igualdad, además de la referida igualdad jurídica formal o de derecho, se ha reconocido la igualdad sustantiva o de hecho concebida como una faceta o dimensión de ese derecho fundamental, cuyo propósito es remover o disminuir obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra naturaleza, que impidan a ciertas personas o grupos sociales, colocados en situaciones de hecho específicas, de desventaja y de vulnerabilidad, gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos, en condiciones de paridad con otras personas o grupos de personas; igualdad sustantiva que exige medidas apropiadas de distinta índole, para evitar diferenciaciones injustificadas, discriminaciones sistemáticas, o revertir situaciones de marginación, a fin de que la operatividad del orden jurídico tenga lugar en auténticas condiciones de equidad.

42. Son ilustrativos de las consideraciones anteriores los criterios «1a./J. 81/2004, 1a./J. 55/2006 y 1a. XLIII/2014 (10a)» de rubros: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.",¹⁹ "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.",²⁰ y "DERECHO

¹⁸ De rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

¹⁹ Tesis 1a./J. 81/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99.

²⁰ 1a./J. 55/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.



HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO."²¹

43. Respecto de la igualdad jurídica formal o de derecho (igualdad normativa), la Primera Sala ha reconocido que existe una desigualdad normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado; y que tal distinción en la norma generalmente se manifiesta a través de la exclusión tácita de un beneficio o de una diferenciación expresa; entendiendo que la primera tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa; y la segunda, cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes.²²

44. Lo anterior fue sostenido por este Tribunal Pleno al resolverse la acción de inconstitucionalidad 57/2021, en la cual se cuestionó el requisito referente a

²¹ Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.), publicada en «la Gaceta del» *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página: 644.

²² Tesis: 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página: 974, de rubro y texto: "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA. El derecho fundamental a la igualdad en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional. En este sentido, para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción. De esta manera, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. Al respecto, debe señalarse que la discriminación normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que a la luz del derecho a la igualdad en principio ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida."



no haber sido condenado por delito doloso, exigido por el artículo 7, fracción VII, sexto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nayarit, para ser titular del Centro de Conciliación Laboral de esa entidad.²³

Derecho a desempeñarse en un empleo, cargo o comisión en el servicio público

45. De conformidad con el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁴ todo ciudadano tiene derecho a poder ser nombrado en un empleo o comisión en el servicio público, si cumple con *las calidades* que establezca la ley. Este derecho también está reconocido en el artículo 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁵ y en el artículo 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²⁶

46. Este Tribunal Pleno ha sostenido que, salvo las condiciones establecidas expresamente por la propia Constitución General para determinados empleos, cargos o comisiones en el servicio público, el legislador ordinario federal y local, cuenta con libertad de configuración para determinar en la ley, las "calidades" exigibles para que una persona pueda ser nombrada para cualquier

²³ Resuelta por unanimidad de votos el 30 de noviembre de 2021. Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Unanimidad de once votos. Párrafos 26 a 35.

²⁴ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;"

²⁵ "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.

"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."

²⁶ 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:

"...

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



empleo, cargo o comisión en el servicio público, empero, ello no exime al legislador de observar los principios y derechos fundamentales.

47. Asimismo, se ha precisado que cuando el artículo 35 se refiere a las "calidades" que establezca la ley alude 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**."²⁷ interpretación que se ha estimado consistente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación²⁸ y 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**".

48. En la controversia constitucional 38/2003, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, el Tribunal Pleno sostuvo lo siguiente:

"... Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al

²⁷ 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.". Número de registro: 177102. Localización: (J); 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXII, octubre de 2005; pág. 1874. P./J. 123/2005.

²⁸ Convenio ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

"Artículo 1

"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:

"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 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."



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.

"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 (sic) expidan 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."

49. La misma noción sobre "las calidades que establezca la ley" se retomó en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006, falladas el cinco de octubre de dos mil seis, 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'.

"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 ..."

50. Así, cuando el artículo 35, fracción VI (igual que la fracción II), 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.

51. Luego, 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 en el 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 criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin la 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.

52. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a 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.

53. Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exija 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,²⁹ 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 al nivel de especialización requerido, puede exigir de calidades técnicas más específicas.

54. 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 establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren algún derecho humano u otro principio constitucional.³⁰

55. Incluyendo en ello, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean objetivos y 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,

²⁹ Por ejemplo, como lo exige el artículo 95 constitucional para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁰ 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.



apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

56. Este Tribunal Pleno sostuvo similares consideraciones en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019³¹ y 192/2020.³² A su vez éstas fueron retomadas en las acciones de inconstitucionalidad 57/2021³³ y 300/2020.³⁴

Tipo de escrutinio

57. Al respecto, es necesario precisar que este Alto Tribunal, con algunas variantes normativas, ya ha tenido la oportunidad de examinar requisitos que aluden a supuestos jurídicos de contenido semejante o de similar naturaleza a los que aquí se controvierten (no haber sido condenado por delito doloso, no tener antecedentes penales) con motivo de la impugnación de normas locales de distintas legislaciones, en relación con la regulación de otros cargos públicos o relacionados con el servicio público, en donde la mayoría de los integrantes de esta Suprema Corte han considerado que la constitucionalidad de los mismos debe ser examinada bajo un escrutinio ordinario o de razonabilidad a la luz del derecho de igualdad, por no tratarse de una categoría sospechosa de discriminación que amerite un análisis estricto,³⁵ en tanto que ese tipo de requisitos no está referida

³¹ Fallada en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³² Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

³³ Fallada en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno. Unanimidad de once votos. Ponencia de la Ministra Norma Lucia Piña Hernández.

³⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós. Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³⁵ En la resolución de la acción de inconstitucionalidad 118/2020, en torno a la metodología de estudio del requisito de no haber sido condenado por delito doloso, este Alto Tribunal precisó:

"1) **Escrutinio estricto:** debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción **(i)** tenga como base las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o **(ii)** implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

"2) **Escrutinio ordinario:** debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados. En estos casos, el *test* de proporcionalidad se llevará a cabo mediante el análisis de



propiamente a atributos o características inherentes a personas o grupos de personas históricamente excluidos o desventajados.

58. En esa línea, siguiendo el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, las porciones normativas impugnadas serán examinadas bajo un escrutinio ordinario.

59. Para ese efecto, se seguirán los siguientes pasos; primero se analizará si la norma impugnada hace una distinción o trato diferenciado; de ser el caso se analizará si esa distinción tiene una finalidad constitucionalmente válida o admisible y de ser el caso, se analizará si la medida resulta racional para su consecución –esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella– y si constituye además un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos.³⁶

A. Requisito para ser bombero profesional, consistente en:

- "no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso"

60. Le asiste razón a la Comisión accionante cuando afirma que este requisito resulta inconstitucional por ser contrario al derecho a la igualdad y no discriminación; en consecuencia, debe decretarse su invalidez.

la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad. Esto implica una variación importante del *test* estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los mejores medios imaginables.

"Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad."

³⁶ "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.". Tesis P. VIII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33.



61. Lo anterior, pues como se demuestra a continuación, la porción normativa impugnada no logra superar el escrutinio ordinario que resulta aplicable.

Distinción o trato diferenciado

62. De inicio, debe decirse que el requisito para acceder al cargo de bombero profesional, establecido en el artículo 18, fracción II, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, consistente en **"no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso"**, sí entraña un trato diferenciado entre distintos sujetos que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de personas aspirantes que puedan reunir las calidades exigidas para ocupar el cargo referido, concernientes a la capacidad y experiencia necesarias para realizar la función o a otros elementos delineadores del perfil del interesado, se distingue a quien haya sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia, para excluirlos de la posibilidad de acceder a dicho cargo en el servicio público.

Finalidad constitucional válida

63. De las dos exposiciones de motivos vinculadas a la expedición de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de la Chihuahua, así como de las consideraciones que de ellas derivó la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil del Congreso de Chihuahua, se desprende que la ley obedeció a la necesidad de dignificar y reconocer el trabajo de los cuerpos de bomberos configurados dentro de los Municipios, pues en la práctica formaban parte de la estructura de protección civil; por lo que era necesario reconocerlos e integrarlos al sistema de protección civil, generando una ley que fuera capaz de reconocer su especialidad funcional, dotándolos de los elementos necesarios para que puedan cumplir con su labor, pues son instituciones al servicio de la ciudadanía y por la heroicidad de su actividad son indispensables para la protección de la vida, razón por la que era necesario una normatividad que por un lado, diera certeza jurídica y estabilidad laboral a todas y todos los integrantes de los cuerpos de bomberos; y por otro, reglamentara las actividades vinculadas con el desempeño de su función.



64. Ahora bien, en relación con el tema concreto que nos cupa, el Poder Legislativo local, en su informe justificado señala que los requisitos exigidos para ser bombero profesional, concretamente el relativo a "**no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso**", se encuentra justificado, porque en razón de las funciones que tienen encomendadas los bomberos, deben proteger la vida y posesiones de las personas, además de que deben conducirse bajo los principios de honradez, profesionalismo, lealtad, solidaridad, servicio a la comunidad, colaboración, coordinación, respeto a los Derechos Humanos y eficacia, de manera que ese requisito es adecuado para dar seguridad a la ciudadanía.

65. En términos similares, rindió su informe el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, pues considera que el requisito referente a "**no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso**" se encuentra justificado ya que se trata de una medida adoptada para asegurar el interés de la población en materia de seguridad, pues entre las funciones que el bombero tiene encomendadas se encuentra la salvaguarda de la vida y la seguridad de las personas y comunidades, por tanto, asevera que los bomberos deben ser personas que en todo momento hayan evitado incurrir en la comisión de conductas contrarias a la seguridad pública, la paz y la tranquilidad social, pues además se trata de un ámbito que resulta particularmente sensible a los principios de confiabilidad, legalidad, honradez y lealtad.

66. Bajo esa lógica, es dable admitir que el requisito "**no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso**", sí tiene una finalidad constitucionalmente válida, en tanto que persigue que las personas que acceden a ese cargo, contribuyan a la seguridad pública, la paz y la tranquilidad social; y bajo esa lógica es admisible que el legislador local configure las calidades que debe cumplir el aspirante a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público de la entidad federativa, como se lo permite el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, con el propósito de asegurar que la función relativa se preste por las personas más idóneas, que cuenten con un determinado perfil compatible con el puesto y con los conocimientos, aptitudes, competencias, capacidades y experiencia necesarios para realizar la función de que se trate, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen el desempeño del servicio público, particularmente los relativos a la



legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, que encuentran anclaje en la Norma Fundamental.³⁷

67. En ese sentido, el Congreso Local de Chihuahua decidió crear un filtro para acceder al cargo de bombero profesional, con el ánimo de asegurar que quien desempeñe dicho cargo, lo haga conforme a los principios constitucionales exigibles, pues el legislador local entiende que con ese requisito, se garantizará que la persona que ocupe el cargo en cuestión actuará con rectitud, probidad y honorabilidad en su función, cumpliendo con los principios rectores del servicio público.

68. De modo que en principio, es dable estimar que la porción normativa impugnada se propone un fin admisible y legítimo en el marco constitucional.

Idoneidad de la medida (instrumentalidad)

69. Este Tribunal Pleno estima que esta grada del escrutinio ordinario no se satisface. Esto, pues la medida legislativa en examen no guarda una relación directa, clara e indefectible con el logro de la finalidad constitucionalmente válida antes referida, por varias razones.

70. Primero, porque no hay una base objetiva para sostener que por el solo hecho de que una persona no haya sido condenada por sentencia irrevocable por la comisión de un delito doloso, ello garantizará que dicha persona desarrollará las funciones inherentes a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público, cumpliendo cabalmente con los principios y demás exigencias propias del mismo; sobre todo, ese solo hecho no permite garantizar que la persona realizará las funciones con rectitud, probidad y honorabilidad.

³⁷ Al respecto, basta destacar que el artículo 109 de la Constitución Federal, al regular las responsabilidades de los servidores públicos, deja ver claramente cuáles son los principios que rigen la realización del servicio público y que su contravención puede ser constitutiva de delito o de infracción administrativa sancionables, a saber:

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

"...

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.



71. Segundo, porque la exigencia de dicho requisito "**no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso**" no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al puesto a desempeñar; esto, pues no está referido a aspectos objetivos como la preparación o experiencia profesional, o al cumplimiento de exigencias formales o sustanciales para facilitar el desempeño de la función que se adviertan razonables para dicho cargo, a efecto de garantizar, en lo posible, su correcta realización; sino que dicho requisito, en estricto sentido, al exigir que el aspirante al puesto de bombero profesional demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta dolosa que haya sido reprochada por el sistema de justicia penal con una sentencia irrevocable, introduce una cuestión de orden moral, sin que se advierta una vinculación objetiva en función del desempeño del cargo.

72. En efecto, si bien en el artículo 4 de la Ley para los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua indica que las funciones de los bomberos estarán encaminadas a la salvaguarda de la vida y seguridad de las personas y comunidades, así como a la prevención, control, mitigación y extinción de incendios, desastres y riesgos, lo cierto es que de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la propia ley, las funciones que desempeñan para ese fin son las siguientes:

- Extinguir incendios sin distinción de la causa de los mismos.
- Controlar fugas y derrames de cualquier tipo de sustancia o material peligroso, que ponga en riesgo la integridad de las personas.
- Atender explosiones.
- Efectuar labores de salvamento y rescate de personas atrapadas en diversas circunstancias.
- Apoyar a las empresas proveedoras de energía eléctrica, con la delimitación y resguardo de las áreas de riesgo relacionadas con el cableado eléctrico y alumbrado público.
- Retirar árboles, vegetación, anuncios espectaculares, señalamientos viales, así como cualquier otro objeto que por las condiciones en las que se encuentren



pongan en riesgo la integridad de la ciudadanía y, en su caso, delimitar y resguardar el área hasta que las personas obligadas retiren dichos objetos.

- Auxiliar en la atención de riesgos ocasionados por fauna que represente un peligro para las personas.

- Coadyuvar cuando se den colisiones de los distintos tipos de transporte público o privado y se esté en riesgo la vida o la integridad de la ciudadanía.

- Realizar y participar en foros, congresos, conferencias, capacitaciones, entre otras actividades nacionales e internacionales, de acuerdo a su objeto.

73. Así, teniendo en cuenta las funciones antes referidas, este Alto Tribunal no advierte una relación directa, clara, objetiva e indefectible, entre el tipo de funciones que corresponden a un bombero profesional, con la exigencia de "**no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso**", a efecto de justificar dicho requisito en función del perfil exigible para el cargo a desempeñar y sostener su idoneidad.

74. Sobre todo, porque el artículo 5 de la mencionada ley, permite que estas funciones puedan ser realizadas en colaboración de otras instancias, como pueden ser los bomberos voluntarios, de quienes no se exige dicho requisito.

75. Además, como bien lo argumenta la Comisión accionante, dicho requisito resulta sobreinclusivo, en tanto que comprende a todo aquel aspirante que, aun reuniendo las demás calidades exigibles para ocupar ese cargo, haya sido condenado por cualquier delito doloso, lo que incluye un amplio catálogo de conductas típicas, graves y no graves, que hubieren ameritado pena privativa de libertad o no; tampoco se toma en cuenta si la pena fue alternativa, inclusive, si pudo ser objeto de condena condicional, indulto o reconocimiento de inocencia, ni se atiende a su duración; menos se distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar directamente o esté estrechamente relacionado con el tipo de funciones propias del puesto, y delitos cuyo bien jurídico protegido no tenga una conexión con dicho cargo.



76. Asimismo, es dable hacer notar que la norma tampoco toma en cuenta el tiempo que hubiere transcurrido desde la condena o la compurgación de la pena y el momento en que se pretende acceder al cargo.

77. Además, tampoco toma en cuenta que, si ya se cumplió la condena, cobra relevancia el derecho a la reinserción social.

78. Esta amplitud de la norma conduce a advertir *su falta de razonabilidad*, dado el gran número de posibles supuestos comprendidos en su hipótesis, que, se reitera, difuminan una justificación objetiva que pueda sostenerse en razón de las funciones a realizar en el cargo de que se trata.

79. De manera que si bien el requisito analizado, en principio, tiene una finalidad constitucionalmente válida y admisible; no resulta idóneo ni razonable para alcanzarla; y ello lo torna inconstitucional, porque contraviene el principio de igualdad y el derecho a acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad, por no advertirse una justificación objetiva y razonable que permita considerarlo necesario para el correcto, eficaz y eficiente desempeño de la función inherente al cargo.

80. En consecuencia, si bien esta Suprema Corte, en los casos en que se cuestionan requisitos que prevé la ley para la elegibilidad de los aspirantes a determinados cargos públicos, no excluye la posibilidad de que, para un determinado empleo, cargo o comisión en el servicio público, pudiera resultar justificada una condición como la que aquí se impugna respecto de determinados delitos y en razón del perfil exigible por la naturaleza de las funciones a realizar, en la medida en que tenga el potencial de incidir de manera directa en ellas, bajo un examen casuístico del supuesto de que se trate; lo cierto es que en este caso, no se advierte con nitidez la idoneidad y la razonabilidad de la medida.

81. Sin dejar de señalar que asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando aduce que la porción normativa controvertida, al operar como requisito para acceder a un cargo en el servicio público, entraña un contenido de orden moral con potencial estigmatizante, pues medularmente entraña una presunción de que la persona que ha sido sancionada penalmente por la comisión de un delito doloso (cualquiera y sin distinguir sobre



determinadas circunstancias como las ya referidas), no será capaz de desempeñar el cargo con apego a la legalidad y conforme a los principios que rigen la función, sobre todo con rectitud, probidad y honradez, y necesariamente podrá volver a delinquir; lo que carece de un sustento objetivo y conduce a sostener que la norma controvertida es violatoria del derecho de igualdad y del derecho a acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad, protegidos en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

82. Así, no habiéndose superado la segunda grada del test de escrutinio ordinario, resulta innecesario avanzar en dicho examen, o analizar algún otro argumento del concepto de invalidez, pues está demostrada la inconstitucionalidad del precepto cuestionado.³⁸

83. Similares consideraciones se sustentaron en las acciones de inconstitucionalidad 192/2020,³⁹ 118/2020,⁴⁰ 275/2020⁴¹ y 57/2021.⁴²

"...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

³⁸ Sirve de apoyo la tesis P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro digital: 181398.

³⁹ Fallado el 23 de septiembre de 2021. Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayan. Unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez del artículo 32, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VII, en su porción normativa "**y no haber sido condenado por delito doloso**", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

⁴⁰ Fallado el 20 de mayo de 2021. Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Se declaró la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa "**No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año**", de la Ley que Establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas.

⁴¹ Resuelta el 19 de agosto de 2021. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Se declaró la invalidez del artículo 16, párrafo segundo, fracción IV, en su porción normativa "**y no haber sido condenado por algún delito**", de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa y, por extensión, la del artículo 34, fracción V, en su porción normativa "**y no haber sido condenado por algún delito**", del referido ordenamiento legal.

⁴² Fallado el 30 de noviembre de 2021. Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez del artículo 7, fracción VII, párrafo sexto, en su porción normativa "**y no haya sido condenado por delito doloso**" de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.



84. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del numeral 18, inciso A), fracción II, en la porción normativa **"no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso"** de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua.

B. Requisito para ser bombero profesional, consistente en:

"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública"

85. Sobre este requisito también le asiste razón a la Comisión accionante cuando afirma que es inconstitucional por ser contrario al derecho a la igualdad y no discriminación; en consecuencia, debe decretarse su invalidez.

86. Lo anterior pues al igual que el requisito anterior no logra superar el escrutinio ordinario que resulta aplicable.

Distinción o trato diferenciado

87. De inicio, debe decirse que el requisito para acceder al cargo de bombero profesional, establecido en el artículo 18, fracción III, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, consistente en **"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública"**, entraña un trato diferenciado entre distintos sujetos que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de personas aspirantes que puedan reunir las calidades exigidas para ocupar el cargo referido, concernientes a la capacidad y experiencia necesarias para realizar la función o a otros elementos delineadores del perfil del interesado, se distingue a quien **haya sido destituido e inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública**, de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia, para excluirlos de la posibilidad de acceder a dicho cargo en el servicio público.

Finalidad constitucional válida

88. Como también ya se mencionó de las dos exposiciones de motivos vinculadas a la expedición de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado



de Chihuahua, así como de las consideraciones que de ellas derivó la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil del Congreso de Chihuahua, se desprende que la ley obedeció a la necesidad de dignificar y reconocer el trabajo de los cuerpos de bomberos configurados dentro de los Municipios, pues en la práctica formaban parte de la estructura de protección civil; por lo que era necesario reconocerlos e integrarlos al sistema de protección civil, generando una ley que fuera capaz de reconocer su especialidad funcional, dotándolos de los elementos necesarios para que puedan cumplir con su labor, pues son instituciones al servicio de la ciudadanía y por la heroicidad de su actividad son indispensables para la protección de la vida, razón por la que era necesario una normatividad que por un lado, diera certeza jurídica y estabilidad laboral a todas y todos los integrantes de los cuerpos de bomberos; y por otro, reglamentara las actividades vinculadas con el desempeño de su función.

89. Como también se mencionó, con relación al tema concreto que nos ocupa, el Poder Legislativo Local, en su informe justificado señala que los requisitos exigidos para ser bombero profesional, concretamente el relativo a **"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública"**, se encuentra justificado porque en razón de las funciones que tienen encomendadas los bomberos deben proteger la vida y posesiones de las personas además de que deben conducirse bajo los principios de honradez, profesionalismo, lealtad, solidaridad, servicio a la comunidad, colaboración, coordinación, respeto a los derechos humanos y eficacia, de manera que ese requisito es adecuado para dar seguridad a la ciudadanía.

90. En términos similares, rindió su informe el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, pues considera que el requisito referente a **"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública"** se encuentra justificado ya que se trata de una medida adoptada para asegurar el interés de la población en materia de seguridad, pues entre las funciones que el bombero tiene encomendadas se encuentra la salvaguarda de la vida y la seguridad de las personas y comunidades, por tanto, asevera que los bomberos deben ser personas que en todo momento hayan evitado incurrir en la comisión de conductas contrarias a la seguridad pública, la paz y la tranquilidad



social, pues además se trata de un ámbito que resulta particularmente sensible a los principios de confiabilidad, legalidad, honradez y lealtad.

91. Bajo esa lógica, es dable admitir que el requisito "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública**", sí tiene una finalidad constitucionalmente válida, en tanto que persigue que las personas que acceden a ese cargo, contribuyan a la seguridad pública, la paz y la tranquilidad social; y bajo esa lógica es admisible que el legislador local configure las calidades que debe cumplir el aspirante a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público de la entidad federativa, como se lo permite el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, con el propósito de asegurar que la función relativa se preste por las personas más idóneas, que cuenten con un determinado perfil compatible con el puesto y con los conocimientos, aptitudes, competencias, capacidades y experiencia necesarios para realizar la función de que se trate, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen el desempeño del servicio público, particularmente los relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, que encuentran anclaje en la Norma Fundamental.⁴³

92. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, este Pleno sostuvo 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.

⁴³ Al respecto, basta destacar que el artículo 109 de la Constitución Federal, al regular las responsabilidades de los servidores públicos, deja ver claramente cuáles son los principios que rigen la realización del servicio público y que su contravención puede ser constitutiva de delito o de infracción administrativa sancionables, a saber:

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

"...

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."



93. En ese precedente se determinó que, al definir en las leyes secundarias federales y locales, 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 criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión. Ello, sin perjuicio 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,⁴⁴ y 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 al nivel de especialización, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

94. Así, se resolvió 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 establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional;⁴⁵ inclusive, 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.

Idoneidad de la medida (instrumentalidad)

95. En el caso concreto, la norma impugnada exige para el cargo de bombero profesional del Estado de Chihuahua, **no haber sido destituido o inhabilitado**

⁴⁴ Así lo exigen entre otros, según el caso, los artículos (sic) 95 para los cargos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁵ Véase lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de 6 de septiembre de 2018.



por resolución firme como persona servidora pública; sin embargo, este requisito resulta irracional y desproporcional porque:

- Impiden identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;
- 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,

96. Como restricción de acceso a un empleo público, excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia.

97. Siendo así, si a una persona se le restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, –penal, política o administrativamente–, con una destitución o inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse 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 respectivo empleo, máxime que 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 el sistema de justicia administrativa le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, también resulta sobreinclusivo.

98. Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido



sancionada con una destitución o inhabilitación y se le excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al cargo de **bombero profesional**.

99. De hecho, el requisito en cuestión, provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier destitución o suspensión impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona y provoca un efecto discriminador y no justificado con esa exclusión, lo que lleva a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

100. Es importante precisar que este Tribunal Pleno ya ha sostenido que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas 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 para sostener que la persona no es idónea para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, lo que no acontece en el caso, dadas las funciones que tiene encomendadas el **bombero profesional del Estado de Chihuahua**.

101. Así, con base en las consideraciones expuestas, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez de la norma impugnada, en la porción normativa que refiere "**ni haber sido destituido o inhabilitado**", contenida en la fracción III del inciso A) del artículo 18 de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua.

102. Cabe destacar que este Tribunal Pleno ya ha resuelto la invalidez de porciones semejantes a las analizadas en las diversas acciones de inconstitucionalidad 111/2019⁴⁶ y 300/2020.⁴⁷

⁴⁶ Fallada el 21 de julio de 2020. Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se declaró la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII; 35, fracción V; 74, fracciones I, en su porción normativa



Precisión sobre porción normativa no impugnada

103. Por otro lado, debe señalarse que el contenido íntegro de la porción normativa que se acaba de analizar es el siguiente:

"Artículo 18. Para tener la calidad de bombero es necesario contar con el nombramiento oficial que le expida el Municipio que corresponda, previo proceso de formación.

"A) Para ser bombero profesional se requiere al menos:

"...

"III. **No estar suspendido**, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como persona servidora pública, en los términos de la normatividad aplicable. ..."

"por nacimiento", y VII, en su porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", 75, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VI, en su porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", 85, apartado A, fracciones I, en sus porciones normativas "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad", y XI, en su porción normativa "**ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", y 86, apartado A, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VIII, en su porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

⁴⁷ Resuelta el 18 de enero de 2022. Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Se declaró la invalidez del artículo 81, fracciones II, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año", V y VII, en su porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables**", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.



104. Como se advierte, a pesar de la invalidez declarada, subsiste la existencia del fragmento "**No estar suspendido**", el cual se rige, en esencia, por la porción normativa que se acaba de invalidar; es decir, para ser bombero profesional se requiere no estar suspendido por resolución firme como persona servidora pública.

105. En ese sentido, en virtud que dicho fragmento no fue motivo de impugnación, por consecuencia, debe quedar inserto en el cuerpo del artículo 18 de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua; por tanto, lo conducente es que este Tribunal Constitucional armonice esa porción normativa, con la finalidad de generar certeza a la fracción III del mencionado precepto.

106. Bajo esas consideraciones, el texto de la fracción en comento, a partir de que surta sus efectos la presente ejecutoria, deberá leerse de la siguiente manera:

"Artículo 18. Para tener la calidad de bombero es necesario contar con el nombramiento oficial que le expida el Municipio que corresponda, previo proceso de formación.

"A) Para ser bombero profesional se requiere al menos:

"...

"III. No estar suspendido por resolución firme como persona servidora pública, en los términos de la normatividad aplicable. "

VI.3 Requisito para ser representantes del sector empresarial y social en los patronatos de bomberos, consistente en: "y solvencia moral"

107. Este requisito se encuentra previsto en el artículo 37, fracciones IV y V, de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, en los términos siguientes:

"Artículo 37. Los patronatos contarán con una Mesa Directiva integrada por:

"..



"IV. Dos representantes del sector empresarial de reconocido prestigio **y solvencia moral**, invitados por acuerdo del Ayuntamiento, por un periodo de tres años.

"V. Dos representantes del sector social de reconocido prestigio **y solvencia moral**, invitados por acuerdo del Ayuntamiento, por un periodo de tres años."

108. La accionante sostiene que la exigencia de tener reconocida solvencia moral para acceder a los **patronatos de bomberos del Estado de Chihuahua como representantes del sector empresarial y social**, vulnera el derecho de seguridad jurídica al usar términos indeterminados e imprecisos que permiten arbitrariedades, en virtud de que dicha expresión resulta amplia y ambigua, pues requiere de una valoración subjetiva, siendo la autoridad calificadoras del cumplimiento de los requisitos para aspirar al cargo, quien determine en qué casos una persona tiene o no solvencia moral.

109. Lo anterior, como se verá a continuación, es esencialmente fundado.

110. En efecto, el principio de seguridad jurídica, en términos generales, ha sido precisado por este Alto Tribunal como el inequívoco conocimiento del resultado que provendrá de la eventual aplicación de las normas.

111. La seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado de forma que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades; para lo cual es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar extremadamente, pero siempre que la intención legislativa se encuentre definida de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular.



112. En el área de la técnica legislativa, no es exigible la definición de cada una de las palabras y/o enunciados empleados en la creación de normas, pero para que ello sea posible, los vocablos tendrán que ser de uso común y de indudable comprensión para los destinatarios, sin condicionar su constitucionalidad al hecho de que describan el significado de los vocablos utilizados en su redacción.

113. No obstante, para que ello suceda, es un imperativo que el legislador evite o disminuya la utilización de conceptos, expresiones, ideas o palabras que provoquen la imprecisión, oscuridad, ambigüedad, confusión o contradicción de las normas, ya que ello podría tener como resultado que los gobernados no tengan conocimiento de a qué se atienen o si, por el contrario, cumplen con los elementos fijados en la norma correspondiente para actuar de alguna manera precisa o ejercer determinado derecho.

114. Así, resulta pertinente señalar lo sostenido por este Alto Tribunal en la **acción de inconstitucionalidad 107/2016**, pues en aquélla se analizó la exigencia de tener "un modo honesto de vivir" para acceder al cargo de jefe de manzana o comisario municipal, contemplado en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; en aquel asunto se determinó que el uso de este tipo de terminología resulta sumamente subjetiva, porque depende de lo que cada quien opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que, dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación, también se traduce en una forma de discriminación en el asunto que se analiza, ya que la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan, pues dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe como solvencia moral, y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas, este aspecto ejemplarmente, lo cual podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo tan solo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.



115. Además, si se quisiera valorar el requisito en cuestión, debe partirse de la premisa favorable de que toda persona cuenta con solvencia moral y en todo caso, quien afirme lo contrario, tendría que acreditar por qué objeta tan relativo concepto en el ámbito social, por lo que no cabe exigir a quienes aspiran acceder a un cargo público que demuestren lo que, en principio y salvo prueba irrefutable en contrario, es inherente a su persona, ya que a todo individuo le asiste una presunción de moralidad tan solo por el hecho de su naturaleza humana.

116. A partir de lo anteriormente señalado, queda claro que resulta discriminatorio exigirle a la persona que pretende acceder a un cargo público que acredite tener solvencia moral, sin siquiera saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán, y peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios.

117. Cabe señalar que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 65/2021**, en el que se analizó el requisito contar con una amplia solvencia moral para ser titular de las direcciones general y de las unidades académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, señaló que el requisito para ocupar un cargo público consistente en contar con una "**amplia solvencia moral**" es inconstitucional, toda vez que es un concepto muy subjetivo, porque su acreditación depende de lo que cada persona entienda por dicho concepto.

118. Así, al respecto se destacó lo que la Real Academia de la Lengua Española señala para cada una de las palabras mencionadas, indicando el significado siguiente:

"Amplia.

"1. adj. Extenso, dilatado, espacioso. U. t. en sent. fig. Amplios poderes. Amplias ventajas."



"Solvencia.

"1. f. Acción y efecto de solver o resolver.

"2. f. Carencia de deudas.

"3. f. Capacidad de satisfacer las deudas.

"4. f. Cualidad de solvente."

"Moral

"1. adj. Pertenciente o relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual y, sobre todo, colectiva.

"2. adj. Conforme con las normas que una persona tiene del bien y del mal. No me parece moral.

"3. adj. Basado en el entendimiento o la conciencia, y no en los sentidos. Prueba, certidumbre moral.

"4. adj. Que concierne al fuero interno o al respeto humano, y no al orden jurídico. Aunque el pago no era exigible, tenía obligación moral de hacerlo.

"5. f. Doctrina del obrar humano que pretende regular el comportamiento individual y colectivo en relación con el bien y el mal y los deberes que implican.

"6. f. Conjunto de facultades del espíritu, por contraposición a físico.

"7. f. Estado de ánimo, individual o colectivo. Tengo la moral por los suelos.



"8. f. *Ánimo para afrontar algo. Se necesita tener moral para aguantar tantas penalidades.*

"9. f. *Coloq. En actividades que implican confrontación o esfuerzo intenso, confianza en el éxito.*"

119. Partiendo de lo anterior, indicó que, como se podía observar, las palabras utilizadas en la porción normativa impugnada presentan un alto grado de subjetividad, ya que la persona que realice la valoración de dicho requisito será la que, conforme a su entender, determine en primer lugar si no hay dudas en cuanto a que la moral del aspirante es extensa y, en segundo, determinará, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual, cómo deberá ser la moralidad requerida para ingresar al cargo público correspondiente.

120. Así, retomando las consideraciones expresadas en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, en ese precedente se indicó que este Alto Tribunal considera que la medida en cuestión es una forma de discriminación, ya que el cumplimiento del requisito consistente en contar con una "*amplia solvencia moral*" para ser titular de las Direcciones General y de las unidades académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, queda al juicio valorativo y de orden discrecional de las personas que los designen, porque su cumplimiento quedará sujeto a lo que consideren como el bien o el mal en función de su vida individual y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre su forma de vivir.

121. Además, se indicó que resulta discriminatorio exigir a quien pretende acceder a un cargo público, acreditar contar con una "***amplia solvencia moral***", sin saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán, y peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios, lo que podría generar que se le niegue el acceso al cargo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.⁴⁸

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
"Artículo 1o.



122. Atendiendo a lo anterior este Tribunal Pleno considera que la porción normativa "**y solvencia moral**" contenida en las fracciones IV y V del artículo 37 de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, es violatoria del principio de seguridad jurídica, por ser un requisito arbitrario, ya que los aspirantes quedan subordinados a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes designan.

123. Consecuentemente, a fin de adecuar la declaración de invalidez con las porciones normativas no impugnadas de las fracciones IV y V del artículo 37 de la Ley para los Cuerpos de Bomberos del Estado de Chihuahua, deberán leerse de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 37. Los patronatos contarán con una Mesa Directiva integrada por:

"...

"IV. Dos representantes del sector empresarial de reconocido prestigio, invitados por acuerdo del Ayuntamiento, por un periodo de tres años.

"V. Dos representantes del sector social de reconocido prestigio, invitados por acuerdo del Ayuntamiento, por un periodo de tres años. ..."

124. Cabe destacar que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 300/2020,⁴⁹ también se declaró la inconstitucionalidad de una porción normativa de un requisito semejante al que aquí se impugna.

125. **VII. 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

"...

"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."

⁴⁹ Fallada el 18 de enero de 2022. Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Se declaró la invalidez del 81, fracción V, en su porción normativa "**Contar con reconocida solvencia moral**", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.



Unidos Mexicanos, y con base en las consideraciones previamente expuestas, se declara la invalidez del artículo 18, inciso A), fracción II, en la porción normativa "**no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso**", y fracción III, en la porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado**", así como del artículo 37, fracciones IV y V, en la porción normativa "**y solvencia moral**", de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua.

126. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

127. 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 18, inciso A), fracciones II, en su porción normativa "no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso", y III, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado", y 37, fracciones IV y V, en sendas porciones normativas "y solvencia moral", de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXVI/EXLEY/1018/2020 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Chihuahua, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

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

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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, 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 precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos setenta y nueve y ciento uno del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponden a los párrafos setenta y siete y noventa y nueve–, Esquivel Mossa apartándose del párrafo setenta y nueve del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo setenta y siete–, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología utilizada, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de la metodología utilizada, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 18, inciso A), fracción II, en su porción normativa "no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso", de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXVI/EXLEY/1018/2020 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat, Pérez



Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 18, inciso A), fracción III, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado", de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXVI/EXLEY/1018/2020 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 37, fracciones IV y V, en sendas porciones normativas "y solvencia moral", de la Ley de los Cuerpos de Bomberos para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXVI/EXLEY/1018/2020 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



El señor Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Firman los señores Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) y aisladas 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.) y 1a. XLIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), PC.IV.A. J/2 A (10a.), 1a./J. 87/2015 (10a.) y 1a./J. 66/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 30 de septiembre de 2016 a las 10:39 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121; 34, Tomo III, septiembre de 2016, página 2257; 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109 y 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462, con números de registro digital: 2015679, 2012683, 2010595 y 2010315, respectivamente.

La tesis aislada 2a. XXVII/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 470, con número de registro digital: 167712.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 38/2003 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 799, con número de registro digital: 19010.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de abril de 2023, 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 LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN 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. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA).

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL, O DE DERECHO, Y OTRA SUSTANTIVA O, DE HECHO.

VII. DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.



VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY", PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL DISPONER EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE PODER SER NOMBRADOS PARA CUALQUIER EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, SE REFIERE A CUESTIONES INHERENTES A LA PERSONA Y NO A ASPECTOS EXTRÍNSECOS A ÉSTA.

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN VÁLIDAMENTE REGULAR LOS REQUISITOS EN SUS CONSTITUCIONES LOCALES MIENTRAS NO CONTRAVENGAN LOS DERECHOS HUMANOS U OTRO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL (LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA).

X. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS CONDENADAS CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, EXCEPTO POR DELITO CULPOSO Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR EL CARGO DE DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN IX, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, EXCEPTO POR DELITO CULPOSO", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA).

XI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE "NO HABER SIDO CONDENADO CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, EXCEPTO POR DELITO CULPOSO" PARA SER TITULAR DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA, CONSTITUYE UNA MEDIDA SOBREINCLUSIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN IX, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, EXCEPTO POR DELITO CULPOSO", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA).

XII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE "NO HABER SIDO CONDENADO CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, EXCEPTO POR DELITO



CULPOSO" PARA SER TITULAR DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN IX, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD. EXCEPTO POR DELITO CULPOSO", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA).

XIII. CENTROS DE CONCILIACIÓN LABORAL DE LOS ESTADOS. EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN XX DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL RESERVA A LOS CONGRESOS LOCALES REGULAR LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE ESOS ORGANISMOS.

XIV. CENTROS DE CONCILIACIÓN LABORAL DE LOS ESTADOS. EL REQUISITO ESTABLECIDO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XX DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL PARA OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DEL CENTRO FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y REGISTRO LABORAL, CONSISTENTE EN NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO, NO CONLLEVA QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES ESTÉN OBLIGADAS A REPLICAR DICHO REQUISITO, POR LO QUE, DE ESTABLECERLO RESPECTO DEL TITULAR DE DICHOS CENTROS, SU VALIDEZ DEBE VERIFICARSE TOMANDO EN CUENTA SU TRASCENDENCIA A LOS DERECHOS DE IGUALDAD Y AL ACCESO A UN EMPLEO EN CONDICIONES DE IGUALDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN IX, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, EXCEPTO POR DELITO CULPOSO", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA).

XV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

XVI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO INHABILITADAS PARA EL EJERCICIO DEL SERVICIO PÚBLICO Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE



OCUPAR EL CARGO DE DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO PARA EL EJERCICIO DEL SERVICIO PÚBLICO", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA).

XVII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO INHABILITADO PARA EL EJERCICIO DEL SERVICIO PÚBLICO PARA ACCEDER AL CARGO DE TITULAR DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA, RESULTA SOBREINCLUSIVO Y DISCRIMINATORIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO PARA EL EJERCICIO DEL SERVICIO PÚBLICO", DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21 BIS, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA).

XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE UNA DISPOSICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL COMO CONSECUENCIA DE LO PREVISTO EN UNA LEY LOCAL, EN VIRTUD DE UN CRITERIO DE DEPENDENCIA SISTEMÁTICA EN SENTIDO AMPLIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21 BIS, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA).

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN, DEL ARTÍCULO 21 BIS, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DEL



CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, EXCEPTO POR DELITO CULPOSO").

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", VIII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO PARA EL EJERCICIO DEL SERVICIO PÚBLICO" Y IX, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, EXCEPTO POR DELITO CULPOSO" DE LA LEY DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE OAXACA Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO 21 BIS, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al seis de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 138/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 20, fracciones I, en la porción normativa "**por nacimiento**", VIII y IX, en la porción normativa "**y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Número 2573, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante escrito presentado el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta 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 la presente acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como norma general impugnada y órganos emisores los siguientes:

- **Norma general cuya invalidez se reclama:**

Artículo 20, fracciones I, en la porción normativa "**por nacimiento**", VIII y IX, en la porción normativa "**y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Número 2573, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno.

- **Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:**

- Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Gobernador del Estado de Oaxaca.

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1o., 5o., 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. **Derechos Fundamentales que se estiman violados:**

- Derecho a la seguridad jurídica.



- Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho de acceso a un cargo en el servicio público.
- Libertad de trabajo.
- Principio de legalidad.

4. **Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esencialmente, planteó en su demanda los siguientes argumentos:

- **El artículo 20**, fracciones **I**, en la porción normativa "**por nacimiento**", **VIII** en la porción normativa "**no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**" y **IX**, en la porción normativa "**y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**" de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, seguridad jurídica, libertad de trabajo y acceso a un cargo público y principio de legalidad.

- **La fracción I**, en la normativa "**por nacimiento**" consistente en que se deberá contar con nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el cargo de director general, a pesar de que el Congreso Local no se encuentra habilitado constitucionalmente para prever dicha exigencia, de manera que con la emisión de la norma se transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica y principio de igualdad.

- Los requisitos previstos en las **fracciones VIII y IX**, en las porciones normativas "**no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**" y "**no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**" impiden de forma injustificada que las personas que se encuentren en esos supuestos puedan desempeñar tal cargo, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas, con lo cual transgredió los derechos de igualdad y de no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.



- Ello, pues las personas que han sido sancionadas en algún momento por la comisión de una falta administrativa y/o delito y que ya cumplieron con la sanción y condena que les fue impuesta, deben tener la posibilidad de ocupar puestos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

- Refiere que tales requerimientos resultan incompatibles ya que en el caso de exigir tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo, se considera que el Congreso oaxaqueño no puede establecerlo pues la Ley Suprema no le otorga esa atribución, lo que se traduce en una vulneración del derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad; por el otro lado, ya que otras normas de la legislación establecen requisitos cuyo efecto es excluir de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ocupar ese empleo, dada su amplitud y generalidad, por lo que se estima que transgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.

Apartado A: Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

- Se desarrolla el contenido y alcance de estos derechos.

Apartado B: Derecho a la igualdad y no discriminación.

- Se desarrolla el contenido y alcance de estos derechos, así como criterios emitidos por esta Suprema Corte.

Apartado C: Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

- Se desarrolla el contenido y alcance de estos derechos y se hace referencia a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Apartado D: Inconstitucionalidad de los requisitos impugnados.

- Refiere que la norma impugnada resulta contraria a los derechos de seguridad jurídica, igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, así como al principio de legalidad, reconocidos en el Texto Constitucional en sus artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracción VI, así como en diversos tratados internacionales.



- Los requisitos previstos en la norma impugnada transgreden los derechos humanos reconocidos en el bloque de regularidad constitucional, por una parte, porque en términos de la Norma Fundamental el Congreso oaxaqueño no puede establecer la exigencia de nacionalidad mexicana por nacimiento para el desempeño de cargos públicos en el orden local, ya que el único constitucionalmente facultado para ello es el Congreso de la Unión.

- Por otro lado, las exigencias consistentes en no haber sido inhabilitado en el servicio público ni haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo, impiden de manera injustificada que las personas en esa situación accedan a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño.

1. Requisito de ser mexicano por nacimiento

Refiere que la exigencia consistente en tener la calidad de mexicano por nacimiento para estar en aptitud de ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca contraviene el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por disposición del artículo 32 constitucional se reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento, las entidades federativas no pueden, en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.

Este Tribunal Pleno ha sustentado en otros precedentes que las Legislaturas Locales carecen de habilitación constitucional para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019, 40/2019, 111/2019 y 113/2020, todas promovidas por la accionante.

Es inconcuso que el legislador de la entidad al establecer el requisito previsto en la norma impugnada consistente en exigir la nacionalidad mexicana por



nacimiento para acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño actuó sin tener sustento constitucional.

- La disposición normativa controvertida vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que se refiere al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el adquirir la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

- El legislador local incorporó el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Local, cargo que no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución General requiere la referida calidad, lo cual, quiere decir, que lo dispuesto por el legislador no encuentra sustento constitucional, ya que carece de habilitación para establecer tal calidad.

- El Congreso oaxaqueño al establecer en el precepto normativo impugnado el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, actuó sin estar habilitado constitucionalmente para ello, pues como se precisó supra los Congresos Locales no cuentan con la facultad para determinar los cargos públicos en los que se deba satisfacer tal exigencia, por lo que éstos no pueden, en ningún caso, prever ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución.

• 2. Requisitos de no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo

- Aducen que las normas impiden de manera injustificada que las personas accedan a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño, cuando hayan sido inhabilitadas para el ejercicio del servicio público o condenadas con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo (en este supuesto se advierte que se refiere a la comisión de delitos dolosos); en ambos



casos, aun cuando ya compurgaron la pena o sanción impuesta por las faltas y/o delitos cometidos.

- Refiere que no pasa por alto que el requisito previsto en el artículo 20, fracción IX, en la porción normativa controvertida, se ajusta a lo previsto en el último párrafo del artículo 21 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; sin embargo, ello no implica necesariamente que el indicado mandato constitucional local sea respetuoso del parámetro de regularidad constitucional a la luz del cual debe confrontarse su validez.

- Las disposiciones normativas limitan de forma genérica los derechos de las personas que fueron inhabilitadas en el servicio público, o bien, aquellas sentencias por cualquier delito doloso, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse una vez que asuman el cargo en cuestión.

- No es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido sentenciadas con pena privativa de la libertad por un delito doloso, o que hubieren sido sancionadas con inhabilitación en el servicio público por la comisión de una falta administrativa o por un delito, una vez que cumplieron con la temporalidad de la misma, dado que tales medidas se traducen en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo público.

- Agrega que para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto correspondiente y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculada con el empleo en cuestión.

- Las exigencias reclamadas previstas en las disposiciones normativas impugnadas no atienden a casos concretos y permiten que se impida a una persona desempeñar con el carácter de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño aun cuando las conductas infractoras que cometió



en el pasado no guarden relación con las funciones a desempeñar, de manera que es inconcuso que las normas resultan sobreinclusivas.

- Lo anterior, porque el requisito previsto en la fracción VIII del artículo cuestionado, relativo a no haber sido inhabilitado en el ejercicio del servicio público, establece de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral Local a todas aquellas personas que se encuentren en dicho supuesto, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad impuesta, si la cumplió recientemente o hace mucho tiempo, lo cual constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que dichas personas no sean aptas para desempeñarse en el cargo de mérito.

- Considera que la norma impugnada constituye una restricción al acceso de empleo público, que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo y, en cualquier momento, considerando que la prescripción normativa abarca un gran número de posibles hipótesis normativas que impiden, incluso, valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de las funciones de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño.

- La norma que establece el requisito relacionado con haber recibido la sanción de inhabilitación para el ejercicio del servicio público, pudiera resultar constitucionalmente admisible sólo si se acotara a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción; de otra forma, al exigir que no haya sido inhabilitada en el pasado, la disposición extendería la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción.

- Por el contrario, este tipo de exigencias coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida de la posibilidad de acceder al empleo público referido en la norma impugnada.



- El precepto normativo provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado de una persona, comprometiéndose de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida.

- Ahora bien, por cuanto hace a lo previsto en la porción impugnada de la fracción IX del artículo 20 de la ley de mérito, establece que las personas que pretendan acceder a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño no deben haber sido condenadas con pena privativa de libertad, exceptuando por delito culposo, con lo cual se deduce que se refiere a aquellas condenadas por la comisión de delitos dolosos.

- La disposición desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber cumplido una pena por la comisión de conductas delictivas, con base en su situación social y/o jurídica de haber sido sujetos de una pena, sin que la conducta delictiva se encuentre vinculada con las funciones a desempeñar en el cargo de mérito.

- Agrega que ambos de los requisitos cuestionados guardan similitud en cuanto a que están configurados de tal forma general y amplia que resultan claramente sobreinclusivos, lo cual provoca, en los dos casos, un escenario absoluto de prohibición que impide acceder, en condiciones de plena igualdad, al mencionado cargo a personas que en el pasado fueron sancionadas en tales términos, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

- Los requisitos contenidos en el artículo impugnado resultan discriminatorios por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya 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 de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.



- No pasa inadvertido que el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal prevé el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar la titularidad del organismo descentralizado federal, encargado de la función conciliatoria entre las diferencias de los trabajadores y patrones. Sin embargo, como se advierte claramente de la lectura del Texto Supremo, dicha exigencia sólo tiene sustento constitucional para el caso de la instancia respectiva del orden federal, y no para las locales.

- En ese sentido, aunque el Poder Reformador de la Constitución estimó pertinente definir algunos de los requisitos que debe reunir la persona titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en la propia Norma Fundamental, ello no puede hacerse extensivo a quien ocupe el cargo homólogo en la instancia conciliatoria correspondiente en las entidades federativas, porque de establecerlo resultará inconstitucional por transgredir diversos derechos fundamentales reconocidos en parámetro de regularidad constitucional.

- Esta Comisión Nacional estima que los requisitos contenidos en las fracciones VIII y IX, del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, debe ser analizado a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones entre las personas que han sido condenadas penal o administrativamente y aquellas que no tienen antecedentes penales y/o administrativos.

- El legislador local realizó una distinción injustificada en perjuicio de las personas que fueron sentenciadas por la comisión de algún delito doloso que hubiere ameritado pena privativa de la libertad, o por infracciones administrativas que les impide ocupar titularidad del cargo público referido, en desigualdad de circunstancias que aquellos que no se encuentran en esa situación.

Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad

- Los preceptos normativos impugnados podrían cumplir con el primer requisito de escrutinio, pues buscan generar las condiciones propicias para que quien acceda a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca tenga el perfil necesario para el desempeño de las



funciones del cargo, es decir, que sea recto, probo, honorable, entre otras cualidades, que el legislador local pudo estimar que no los reúnen las personas que fueron condenadas con una pena privativa de libertad o que han sido inhabilitadas como servidoras públicas.

- Respecto a la segunda grada de escrutinio, se considera que las medidas legislativas establecidas por el legislador oaxaqueño no tienen relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes.

- Lo anterior, porque no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de responsabilidad penal o administrativa, ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, competencia o conocimiento.

- En relación con la indicada exigencia, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo público como titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño.

- El requisito de no haber sido inhabilitado en el servicio público, tampoco supera esta segunda grada, ya que tal exigencia no garantiza que la persona aspirante a desempeñarse como titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral oaxaqueño lleve a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez que persigue el legislador.

- Ello, puesto que el haber sido sancionado por ese tipo de conductas en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de esa finalidad constitucional a la que hizo referencia anteriormente,



ya que ese antecedente puede no incidir de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

- Así, si se reconoció la responsabilidad administrativa o penal de una persona, esto no determina que, de ahí en adelante, la misma se encuentra impedida para realizar sus funciones adecuadamente, con apego a los principios que rigen el servicio público en nuestro país.

- En consecuencia, no se advierte que las disposiciones normativas controvertidas tengan una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el legislador local, por lo que es claro que los requisitos de mérito se traducen en medidas que atentan contra el derecho de igualdad.

- Resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que los preceptos normativos controvertidos contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

Cuestiones relativas a los efectos

- La Comisión accionante solicita que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, *se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas.*

5. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número **138/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que actuara como instructor en el procedimiento.

6. Por acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República para que hasta antes del cierre



de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que de considerar que la materia del juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera, hasta antes del cierre de la instrucción.

7. **Certificación.** El tres de noviembre de dos mil veintiuno, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, certificó que el plazo de quince días concedido al Poder Legislativo para rendir su informe respectivo transcurriría del **veinte de octubre al once de noviembre de dos mil veintiuno**, mientras que el plazo para el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, transcurriría del **veintidós de octubre al dieciséis de noviembre de la misma anualidad**.

8. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Mediante escrito presentado el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Oaxaca, por conducto del diputado Freddie Delfín Avendaño, en su carácter de presidente de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia lo siguiente:

- Refiere que con la emisión del Decreto 2573, por el cual se expidió la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, no se viola disposición alguna contenida en la Constitución Federal ni en los tratados internacionales.

- Señala que deviene improcedente la solicitud de invalidez del artículo 20, fracciones I, en la porción normativa "por nacimiento", VIII, en la porción normativa "no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público", IX, en la porción normativa "y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, toda vez que la citada disposición da certeza legal en cuanto a los requisitos de elegibilidad del titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, de donde se advierte que no vulnera ninguna disposición constitucional ni convencional.



- Agrega que no se quebranta ninguna parte de los artículos 1o., 5o., 14, 16, 32 y 35, fracción IV, de la Norma Fundamental; 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- Resulta incorrecto que la LXIV Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca, lesione los derechos de seguridad jurídica; igualdad y prohibición de discriminación; acceso a un cargo en el servicio público; libertad de trabajo y de legalidad.

- Refiere que la Suprema Corte es competente para conocer del presente medio de impugnación, por lo que es oportuna la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad, asimismo, se actualiza la legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, es dable reiterar que resulta infundada la pretensión de invalidez de la norma impugnada, pues no vulnera ninguna disposición constitucional ni convencional.

- Manifiesta que resultan inoperantes e infundados los conceptos de invalidez formulados por la promovente, toda vez que la Legislatura cumple con el mandato constitucional contenido en el decreto por el que se determinó reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Federal en materia de justicia laboral y se hace una armonización con la reforma constitucional referida, al haberse adicionado los artículos 590-E y 590-F a la Ley Federal del Trabajo, que a saber, regulan los lineamientos para la integración y funcionamiento de los centros de conciliación de las entidades federativas.

- Por lo que en sintonización con las reformas y adiciones indicadas, se procedió a la emisión del Decreto 2573, por el que se expidió la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, con la finalidad de definir la organización, funcionamiento y atribuciones del Centro de Conciliación Laboral, para contar con un centro en el que puedan conciliar patrones y trabajadores para la oportuna solución de sus conflictos.

- Sustenta lo anterior, lo determinado en el considerando noveno del dictamen con proyecto de decreto de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, que literalmente establece lo siguiente:



"Que siendo el Centro de Conciliación Laboral un organismo descentralizado de la administración pública estatal, se busca definir la organización, funcionamiento y atribuciones de dicho centro, de su Junta de Gobierno y de su director general; así como el patrimonio del mismo.

"Lo anterior, con la finalidad de que los ciudadanos, en específico, el gran binomio de los factores de la producción: patrones y trabajadores, puedan contar con un centro que brinde servicio público para la conciliación de sus conflictos, que les garantice una justicia local pronta y expedita ..."

- Agrega que el artículo 20 impugnado, al regular los requisitos de elegibilidad del titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, observa el principio de certeza jurídica y legalidad, a que se contrae en los artículos 14 y 16 constitucionales.

9. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Mediante escrito presentado el treinta de noviembre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto del Maestro José Octavio Tinajero Zenil, consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, rindió el informe correspondiente; sin embargo, de conformidad con la certificación aludida en el párrafo 8, éste fue presentado de manera extemporánea.

10. Alegatos. Mediante oficio presentado el trece de diciembre de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que estimó convenientes.

11. Pedimento de la Fiscalía General de la República. Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

12. Cierre de la instrucción. Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por veinticinco de enero de dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.



I. COMPETENCIA

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley 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 de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. Al inicio de la demanda, la Comisión accionante reclama la invalidez del artículo 20, fracciones I, VIII y IX, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral, solamente se hace referencia a las porciones normativas que reclama de las fracciones I y IX, sin hacer alusión a la porción normativa reclamada de la

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 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 **"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; ..."



fracción VIII; no obstante, en el apartado III de la demanda, denominado "**Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron**", sí alude a la porción normativa que reclama de la fracción VIII, y ello también se ve reflejado en el resto de la demanda; por tanto, se concluye que en el caso se impugna el artículo 20, fracciones I, VIII y IX, en las porciones normativas "por nacimiento", "no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público" y "no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo" de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Número 2573, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad, publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno.

15. Para mayor claridad, enseguida se reproduce el artículo 20, fracciones I, VIII y IX, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, resaltando las porciones normativas impugnadas en cada una de ellas.

"Artículo 20. Para ser titular de la dirección general se requiere cumplir con lo siguiente:

"Contar con la nacionalidad mexicana **por nacimiento**, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos:

" ...

"VIII. No haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público;

" ...

"IX. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo; y ..."

III. OPORTUNIDAD

16. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente día al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio



oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir 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.⁴

17. En este caso, el decreto que contiene las normas impugnadas fue publicado el **martes veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno** en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, por lo que el plazo legal para su impugnación transcurrió del **miércoles veinticinco de agosto al jueves veintitrés de septiembre del mismo año**.

18. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**, pues el escrito de demanda se presentó el **veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. LEGITIMACIÓN

19. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Estatales que estime violatorias de derechos humanos.

20. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,⁵ los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

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."

⁵ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.



21. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶ confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

22. En ese contexto, se advierte que la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

23. Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el 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, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. Este Tribunal Pleno no advierte, de oficio, que se actualice alguna causal de improcedencia y dado que ni el Poder Legislativo ni el Ejecutivo del Estado de Oaxaca hicieron valer alguna que deba ser previamente analizada, lo procedente es estudiar el fondo.

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

⁶ "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."



VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1 Consideraciones previas sobre el método de estudio

25. Como se desprende del escrito de demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama diversas porciones normativas de las fracciones I, VIII y IX del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, el cual establece los requisitos exigidos para ser titular de la dirección general del referido centro.

26. En ese orden de ideas, este estudio se dividirá en dos apartados, en el primero **(VI.2)** se analizará la porción normativa "por nacimiento", exigida en la fracción I; en el segundo **(VI.3)**, las porciones normativas "no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público", "y no haber sido condenado con pena privativa de libertad excepto por delito culposo", contenidas en las fracciones VIII y IX.

VI.2 Requisito para ser director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, consistente en:

- **Contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento.**

27. Este requisito se encuentra previsto en el artículo 20, fracción I, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, en los términos siguientes:

"Artículo 20. Para ser titular de la Dirección General se requiere cumplir con lo siguiente:

"I. Contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ..."

28. La Comisión promovente aduce que el numeral 20, fracción I, en la porción normativa "**por nacimiento**", es inválido entre otras razones porque conforme a lo dispuesto en el artículo 32 constitucional, las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular algún supuesto en el que se exija la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos.



29. A juicio de este Tribunal Pleno, resulta **fundado** el concepto de invalidez planteado.

30. No obstante, antes de precisar las razones por las que se llega a esa conclusión, conviene destacar que no es la primera vez que este Alto Tribunal, se pronuncia sobre la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar diversos cargos públicos; por tanto, conviene hacer una breve referencia a la línea jurisprudencial sostenida a este respecto.

31. Así, es conveniente precisar que este Tribunal Pleno, en su actual integración, al resolver la acción de inconstitucionalidad **87/2018**,⁷ sostuvo que, derivado de una interpretación sistemática del artículo 1o. en relación con el diverso 32, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.⁸

32. Además, en dicho asunto se destacó que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no era irrestricta, pues encontraba su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios; 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.

⁷ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los señores 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 no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldivar 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.

⁸ En dicho precedente se precisó que ello no implicaba, en ese momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en el caso concreto versaba sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



33. Asimismo, se destacó que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse que el Congreso de una entidad federativa, 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.

34. Dichas consideraciones fueron reiteradas por este Tribunal Constitucional en las acciones de inconstitucionalidad **59/2018**,⁹ **4/2019**,¹⁰ **35/2018**,¹¹ **40/2019**,¹² **88/2018**,¹³ **93/2018**,¹⁴ **45/2018** y su acumulada **46/2018**,¹⁵ **157/2017**,¹⁶ y **67/2018** y su acumulada **69/2018**.¹⁷

⁹ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Se declaró la invalidez del artículo 19, numeral 1, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

¹⁰ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Se declaró la invalidez del artículo 17 Ter, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

¹¹ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte. Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Se declaró la invalidez del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

¹² Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte. Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Se declaró la invalidez del artículo 20 Bis, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres.

¹³ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Se declaró la invalidez de los artículos 139, párrafo tercero, 208, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y 260, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley de Seguridad del Estado de México.

¹⁴ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se declaró la invalidez del artículo 25, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

¹⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Se declaró la invalidez de los artículos 18, fracción IV, 20, fracción II, 46, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", 47, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.

¹⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carranca. Se declaró la invalidez del artículo 309, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹⁷ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Se declaró la invalidez de la porción normativa "**por nacimiento**" contenida en los



35. Ahora, en la acción de inconstitucionalidad **111/2019**,¹⁸ así como en las diversas acciones **113/2020**,¹⁹ **182/2020**,²⁰ **192/2020**,²¹ **39/2021**,²² **6/2020**²³ y **65/2021**,²⁴ falladas recientemente, este Tribunal Pleno mantuvo su criterio en el sentido de que las Legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para

artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, 47, fracción I, y 69 c), fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

¹⁸ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se declaró la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, 35, fracción V, 74, fracciones I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y VII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 75, fracciones I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y VI, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 85, apartado A, fracciones I, en sus porciones normativas "**por nacimiento**" y "sin tener otra nacionalidad", y XI, en su porción normativa "ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", y 86, apartado A, fracciones I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

¹⁹ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Se declaró la invalidez del artículo 81, párrafo último, en su porción normativa "**por nacimiento** y no adquirir otra nacionalidad", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

²⁰ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno. Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Se declaró la invalidez del artículo 17, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California.

²¹ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno. Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. Se declaró la invalidez del artículo 32, fracciones I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y VII, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

²² Resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Se declaró la invalidez del artículo 166 Bis, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.

²³ Resuelta en sesión de diez de enero de dos mil veintidós. Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Se declaró la invalidez del artículo 17, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México.

²⁴ Resuelta en sesión de once de enero de dos mil veintidós. Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Se declaró la invalidez de los artículos 15, fracciones I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y V, en su porción normativa "de amplia solvencia moral y", y 17, fracción V, en su porción normativa "de amplia solvencia moral y", de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.



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.

36. Sin embargo, para llegar a dicha conclusión se partió únicamente del estudio de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal, sin la necesidad de recurrir a la interpretación sistemática antes mencionada ni al estudio del principio de igualdad y no discriminación.

37. Además, en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad **39/2021** y **6/2020**, se consideró que era necesario eliminar las referencias a la reforma constitucional en materia de nacionalidad, específicamente, en el tema de los cargos y funciones a áreas estratégicas y prioritarias, al considerarse que no se encontraban relacionadas con la problemática en estudio.

38. En ese orden de ideas, al ser estos últimos asuntos los que contienen el criterio vigente del Tribunal Pleno, el estudio de la porción normativa impugnada en este asunto se realizará conforme a las consideraciones sostenidas en ellos.

39. Así, para comenzar el estudio del concepto donde se alega la invalidez de la porción normativa impugnada, enseguida se transcriben los preceptos constitucionales que se estiman relevantes para estudiar el caso concreto:

"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, de madre mexicana o de padre mexicano;



"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."

"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 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.



"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, ..."

40. De los artículos constitucionales citados se desprende lo siguiente:

a) La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

b) 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.

c) 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.

d) De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, acceden a la mexicanidad por naturalización las personas extranjeras que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o mujer mexicana, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.



e) Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como a los cargos y funciones para los que se requiera la mexicanidad por nacimiento y no se adquiriera otra nacionalidad.

f) Finalmente, se establece que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la mexicanidad por naturalización.

41. Aunque la última reforma del artículo 30 constitucional es la publicada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, lo cierto es que en dicha reforma únicamente se aludió a la fracción II, del apartado A, y en ella se suprimió lo referente a que los padres mexicanos, padre o madre, debían haber nacido en territorio nacional.

42. Lo anterior se corrobora con el cuadro comparativo siguiente:

Texto anterior a la reforma de 17 de mayo de 2021	Texto vigente a partir de la reforma de 12 de mayo de 2021
<p>"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.</p> <p>"A) Son mexicanos por nacimiento:</p> <p>"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.</p> <p>"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.</p> <p>"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,</p> <p>"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes."</p>	<p>"Art. 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.</p> <p>"A) Son mexicanos por nacimiento:</p> <p>"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.</p> <p>"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;</p> <p>"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,</p> <p>"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes."</p>



43. No obstante, el texto que rige la esencia 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 las personas mexicanas 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.

44. En el dictamen de la Cámara de Diputados (instancia revisora) se sostuvo lo siguiente:

- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A) del artículo 37 constitucional.

- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

- Se fortalecen tanto en el artículo 30 lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 lo 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 aquellas personas mexicanas por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean consideradas como mexicanas, 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. A dicho texto se agrega que esa misma reserva *será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.*

45. Del análisis de la exposición de motivos se constata 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. En el marco de esta reforma, que amplió los supuestos para la naturalización, el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales tienen que ser desempeñados por personas mexicanas por nacimiento, pues sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países.

46. A partir de entonces, el Constituyente ha definido expresamente aquellos supuestos específicos para los que es necesario que la persona que los ejerza sea mexicana por nacimiento. Entre éstos se encuentran las personas comisionadas 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; las personas comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, artículo 28; las personas depositarias de los Poderes de la Unión, artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100; la persona titular de la Auditoría Superior de la Federación, artículo 79; las personas secretarías de despacho, artículo 91; las personas Magistradas Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, artículo 99; las personas consejeras del Consejo de la Judicatura



Federal, artículo 100; el o la fiscal general de la República, artículo 102, apartado A, segundo párrafo; las personas gobernadoras de los Estados y las personas Magistradas integrantes de los Poderes Judiciales Estatales, artículo 116; y las personas Magistradas integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, artículo 122, apartado A, fracción IV.

47. En ese contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Política del País, en el que el propio Constituyente estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por personas mexicanas por nacimiento, pero, además, en términos de su segundo párrafo, estipuló que *esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión*.

48. Así, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser persona mexicana por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, este Alto Tribunal llega a la conclusión que los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello, pues el segundo párrafo del precepto constitucional citado sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere a que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, y excluye a los Congresos Locales.

49. De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de la mexicanidad por nacimiento, las entidades federativas no pueden en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Política del País.²⁵

50. Por tanto, aplicados tales razonamientos reseñados a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, dado que el Congreso del

²⁵ 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.



Estado de Oaxaca, en el artículo 20, fracción I, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana **por nacimiento** para ser titular de la Dirección General del referido Centro, por lo que debe declararse inválida **por incompetencia de la entidad federativa**.

51. En consecuencia, se declara la **invalidéz** de la porción normativa "**por nacimiento**", prevista en la fracción I del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

52. En términos semejantes se resolvió la acción de inconstitucionalidad 65/2021.²⁶

VI.3 Requisitos para ser director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, consistentes en:

- **No haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público; y**
- **No haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo.**

53. Estos requisitos se encuentran previstos en el artículo 20, fracciones VIII y IX, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, en los términos siguientes:

"Artículo 20. Para ser titular de la Dirección General se requiere cumplir con lo siguiente:

"...

"VIII. No haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público;

²⁶ Fallada el once de enero de dos mil veintidós.



"IX. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo; ..."

54. La Comisión promovente aduce que el numeral mencionado es inválido, porque, al establecer al exigir que el titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca **no haya sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público y no haya sido condenado con pena privativa de libertad excepto por delito culposo**, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público.

55. En efecto, la promovente sostiene en esencia que las porciones normativas impugnadas impiden de manera injustificada que las personas accedan al cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, cuando previamente hayan sido condenadas con pena privativa de libertad excepto por delito culposo, así como cuando hayan sido inhabilitadas para el ejercicio del servicio público, aun cuando ya se haya compurgado la pena o sanción impuesta; y sin considerar además, si las conductas sancionadas de que se trate, se relacionan o no con las funciones que deben desempeñarse una vez asumido el cargo en cuestión, lo que se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición.

56. En ese sentido, la Comisión accionante considera que, dadas las funciones encomendadas al titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, las porciones normativas impugnadas resultan desproporcionadas y atentan contra los derechos fundamentales referidos.

57. En ese orden de ideas, corresponde a este Pleno determinar si las porciones normativas impugnadas son constitucionales o, de lo contrario, declarar su invalidez.

58. No obstante, teniendo en consideración que los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran principalmente enfocados en señalar que esos requisitos son contrarios al derecho



a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno se enfocará en el análisis referente a la transgresión de ese derecho.

59. Cabe señalar que esta Suprema Corte ya ha abordado temáticas similares a las planteadas en la presente acción de inconstitucionalidad, en donde se ha analizado la validez de requisitos semejantes a los que aquí se analizan, para acceder a un cargo público; y ese análisis se ha realizado conforme al parámetro de regularidad constitucional del derecho de igualdad mencionado,²⁷ razón por la que el presente estudio también se hace bajo esa óptica.

²⁷ Entre las acciones de inconstitucionalidad mencionadas se encuentran las siguientes:

107/2016. Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de **no contar con antecedentes penales** para ejercer el cargo de jefe de manzana o comisario municipal del Estado de Veracruz.

85/2018. Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se declaró inconstitucional el requisito de **no contar con antecedentes penales** para poder obtener una licencia para ejercer el cargo de agente inmobiliario en el Estado de Baja California Sur.

86/2018. Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de **no tener antecedentes penales** para ejercer el cargo de director general en Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable del Estado de Sonora.

50/2019. Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos. Se determinó declarar inconstitucional el requisito de **no contar con antecedentes penales** para integrar el Comité de Contraloría Social del Estado de Hidalgo.

125/2019. Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del 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 iniciado de oficio** para ejercer el cargo director del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

108/2020. Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó la inconstitucionalidad del requisito de **no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados** para ejercer el cargo de comisario, subcomisario y jefe de manzana del Estado de Yucatán.

117/2020. Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de **no haber recibido condena por delito doloso para poder realizar estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en el Estado de Chihuahua.**

118/2020. Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de **no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de más de un año** para ejercer el cargo de titular de la Jefatura del SATTAM del Estado de Tamaulipas.



60. Para ese efecto, este apartado se subdividirá en tres partes: en la primera **(A)**, se determinará el **parámetro de regularidad constitucional** que se debe utilizar para determinar si se ha o no infringido el derecho a la igualdad y no discriminación; en la segunda **(B)**, se analizará de manera concreta el requisito consistente en "**no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**"; en la tercera **(C)**, se estudiará el requisito "**no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**".

A. Parámetro de regularidad constitucional

61. Para establecer cuál es el parámetro de regularidad constitucional que se debe atender a fin de determinar si una norma es o no contraria al derecho humano a la igualdad y no discriminación, se estima pertinente destacar brevemente el contenido y alcances que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido a ese derecho, así como al derecho de los ciudadanos mexicanos a desempeñarse en un cargo público cuando se cumplan las calidades que exija la ley.

Derecho de igualdad y no discriminación

62. Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

63. También ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: 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 que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

64. Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

65. No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad, es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, **tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.**

66. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, de lugar a que sea tratado con hostilidad o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación, es inconstitucional.

67. Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. Por



ello, el Pleno sostuvo que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada; y no se debe perder de vista que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano, de ahí que el escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.²⁸

68. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),²⁹ estableció que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley; el primero, entendido como la garantía de que las personas deben ser tratadas iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, para que los preceptos jurídicos se apliquen de manera uniforme a todos los individuos que se encuentren en la misma situación; el segundo, en relación con el contenido de las normas, a efecto de que el legislador no imponga tratos diferenciados injustificados.

69. Asimismo, en la labor interpretativa de este Alto Tribunal respecto del derecho de igualdad, además de la referida igualdad jurídica formal o de derecho, se ha reconocido la igualdad sustantiva o de hecho concebida como una faceta o dimensión de ese derecho fundamental, cuyo propósito es remover o disminuir obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra naturaleza, que impidan a ciertas personas o grupos sociales, colocados en situaciones de hecho específicas, de desventaja y de vulnerabilidad, gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos, en condiciones de paridad con otras personas o grupos de personas; igualdad sustantiva que exige medidas

²⁸ Décima Época. Registro digital: 2012594. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, tesis P./J. 9/2016 (10a.), página 112. De rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."

²⁹ De rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."



apropiadas de distinta índole, para evitar diferenciaciones injustificadas, discriminaciones sistemáticas, o revertir situaciones de marginación, a fin de que la operatividad del orden jurídico tenga lugar en auténticas condiciones de equidad.

70. Son ilustrativos de las consideraciones anteriores, los criterios de rubros: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.",³⁰ "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."³¹ y "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO."³²

71. Respecto de la igualdad jurídica formal o de derecho (igualdad normativa), la Primera Sala ha reconocido que existe una desigualdad normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado; y que tal distinción en la norma generalmente se manifiesta a través de la exclusión tácita de un beneficio o de una diferenciación expresa; entendiéndose que la primera tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa; y la segunda, cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes.³³

³⁰ Tesis 1a./J. 81/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, con número de registro digital: 180345.

³¹ 1a./J. 55/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, con número de registro digital: 174247.

³² Tesis 1a. XLIII/2014 (10a.), publicada en «la Gaceta del» *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 644, con número de registro digital: 2005528.

³³ Tesis 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 974, con número de registro digital: 2010493, de rubro y texto: "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA. El derecho fundamental a la igualdad en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional. En este sentido, para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los



72. Lo anterior fue sostenido por este Tribunal Pleno al resolverse la acción de inconstitucionalidad 57/2021, en la cual se cuestionó el requisito referente a no haber sido condenado por delito doloso, exigido por el artículo 7, fracción VII, sexto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nayarit, para ser titular del Centro de Conciliación Laboral de esa entidad.³⁴

Derecho a desempeñarse en un empleo, cargo o comisión en el servicio público

73. De conformidad con el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁵ todo ciudadano tiene derecho a poder ser nombrado en un empleo o comisión en el servicio público, si cumple con *las calidades* que establezca la ley. Este derecho también está reconocido en el artículo 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁶ y en el artículo 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³⁷

supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción. De esta manera, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. Al respecto, debe señalarse que la discriminación normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que a la luz del derecho a la igualdad en principio ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida."

³⁴ Resuelta por unanimidad de votos el 30 de noviembre de 2021. Ponencia de la Ministra Norma Lucia Piña Hernández. Unanimidad de once votos. Párrafos 26 a 35.

³⁵ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

³⁶ "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.

"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."

³⁷ "25. Derechos políticos



74. Este Tribunal Pleno ha sostenido que, salvo las condiciones establecidas expresamente por la propia Constitución General para determinados empleos, cargos o comisiones en el servicio público, el legislador ordinario federal y local cuenta con libertad de configuración para determinar en la ley las "calidades" exigibles para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, empero, ello no exime al legislador de observar los principios y derechos fundamentales.

75. Asimismo, se ha precisado que cuando el artículo 35 se refiere a las "calidades" que establezca la ley alude 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"**;³⁸ interpretación que se ha estimado consistente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación³⁹ y con

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21 (sic), y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

³⁸ 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.". Número de Registro digital: 177102. Localización: [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, P./J. 123/2005.

³⁹ Convenio ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

"Artículo 1

"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:

"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 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."



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**".

76. En la controversia constitucional 38/2003, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, el Tribunal Pleno sostuvo lo siguiente:

"... 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.

"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 (sic) expidan 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."

77. La misma noción sobre "las calidades que establezca la ley" se retomó en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006, falladas el cinco de octubre de dos mil seis, 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».

"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. ..."

78. Así, cuando el artículo 35, fracción VI (igual que la fracción II), 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.

79. Luego, 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 en el 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 criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin la 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.

80. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a 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.

81. Ello sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exija 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,⁴⁰ 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 al nivel de especialización requerido, puede exigir de calidades técnicas más específicas.

82. 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

⁴⁰ Por ejemplo, como lo exige el artículo 95 constitucional para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren algún derecho humano u otro principio constitucional.⁴¹

83. Incluyendo en ello, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean objetivos y 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.

84. Este Pleno sostuvo similares consideraciones en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019⁴² y 192/2020.⁴³ A su vez, éstas fueron retomadas en las acciones de inconstitucionalidad 57/2021⁴⁴ y 300/2020.⁴⁵

Tipo de escrutinio

85. Al respecto, es necesario precisar que este Alto Tribunal, con algunas variantes normativas, ya ha tenido la oportunidad de examinar requisitos que aluden a supuestos jurídicos de contenido semejante o de similar naturaleza a los que aquí se controvierten (no haber sido condenado por delito doloso, no tener antecedentes penales) con motivo de la impugnación de normas locales de distintas legislaciones, en relación con la regulación de otros cargos públicos o relacionados con el servicio público, en donde la mayoría de los integrantes de esta Suprema Corte han considerado que la constitucionalidad de los mismos debe ser examinada bajo un escrutinio ordinario o de razonabilidad a la luz del

⁴¹ 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.

⁴² Fallada en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁴³ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

⁴⁴ Fallada en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno. Unanimidad de once votos. Ponencia de la Ministra Norma Lucia Piña Hernández.

⁴⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintidós. Ponencia de la Ministra Yasmin Esquivel Mossa.



derecho de igualdad, por no tratarse de una categoría sospechosa de discriminación que amerite un análisis estricto,⁴⁶ en tanto que ese tipo de requisitos no están referidos propiamente a atributos o características inherentes a personas o grupos de personas históricamente excluidos o desventajados.

86. En esa línea, siguiendo el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, las porciones normativas impugnadas serán examinadas bajo un escrutinio ordinario.

87. Para ese efecto, se seguirán los siguientes pasos; primero se analizará si la norma impugnada hace una distinción o trato diferenciado; de ser el caso se analizará si esa distinción tiene una finalidad constitucionalmente válida o admisible y, de ser el caso, se analizará si la medida resulta racional para su consecución –esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella– y si constituye, además, un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos.⁴⁷

⁴⁶ En la resolución de la acción de inconstitucionalidad 118/2020, en torno a la metodología de estudio del requisito de no haber sido condenado por delito doloso, este Alto Tribunal precisó:

"1) **Escrutinio estricto:** debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción **(i)** tenga como base las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o **(ii)** implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

"2) **Escrutinio ordinario:** debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados. En estos casos, el test de proporcionalidad se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad** y su proporcionalidad. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que **el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible**, sin que se exija al legislador que se realice por los 'mejores medios imaginables'.

"Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobreinclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad."

⁴⁷ "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.". Tesis P. VIII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, con número de registro digital: 161302.



B. Requisito para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, consistente en:

- **No haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo.**

88. Le asiste razón a la Comisión accionante cuando afirma que este requisito resulta inconstitucional por ser contrario al derecho a la igualdad y no discriminación; en consecuencia, debe decretarse su invalidez.

89. Lo anterior pues como se demuestra a continuación, la porción normativa impugnada no logra superar el escrutinio ordinario que resulta aplicable.

Distinción o trato diferenciado

90. De inicio, debe decirse que el requisito para ser titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, establecido en el artículo 20, fracción IX, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, consistente en "**no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**", sí entraña un trato diferenciado entre distintos sujetos que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de personas aspirantes que puedan reunir las calidades exigidas para ocupar el cargo referido, concernientes a la capacidad y experiencia necesarias para realizar la función o a otros elementos delineadores del perfil del interesado, se distingue a quien haya sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo; lo cual quiere decir que excluye a los que fueron condenados con pena privativa de la libertad por la comisión de algún delito culposo, y los distingue de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia, negándoles la posibilidad de acceder a dicho cargo en el servicio público.

Finalidad constitucional válida

91. De lo dispuesto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, es admisible que el legislador local configure las calidades que debe cumplir el



aspirante a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público de la entidad federativa, con el propósito de asegurar que la función relativa se preste por las personas más idóneas, que cuenten con un determinado perfil compatible con el puesto y con los conocimientos, aptitudes, competencias, capacidades y experiencia necesarios para realizar la función de que se trate, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen el desempeño del servicio público, particularmente los relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, que encuentran anclaje en la Norma Fundamental.⁴⁸

92. Bajo esa lógica, debe decirse que de los informes rendidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, así como de las dos exposiciones de motivos vinculadas a la expedición de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, únicamente se desprende que la ley obedeció a la necesidad de responder a la reforma constitucional de primero de mayo de dos mil diecinueve, a efecto de hacer efectivo el cumplimiento de la legislación en materia de trabajo, pero no se hace una referencia a las razones, por la que se establecen los requisitos que debe reunir el titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

93. En efecto, de la iniciativa presentada por el Maestro Ismael Murat Hinojosa, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, no se desprende ninguna motivación al respecto; y de la iniciativa presentada por la diputada Hilda Graciela Pérez Luis, únicamente se indica que en la designación del personal encargado de la conciliación se debe garantizar la paridad entre géneros

⁴⁸ Al respecto, basta destacar que el artículo 109 de la Constitución Federal, al regular las responsabilidades de los servidores públicos, deja ver claramente cuáles son los principios que rigen la realización del servicio público y que su contravención puede ser constitutiva de delito o de infracción administrativa sancionables, a saber:

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

" ...

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

" ...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."



en el acceso a los cargos del referido centro, así como fijar exigencias profesionales –título y cédula profesional– a diversos integrantes del mismo; sin embargo, no se dice nada concreto, con relación a los requisitos que debe reunir el titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral.

94. No obstante, en el dictamen emitido por las Comisiones Permanentes Unidas de Administración Pública y de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de Oaxaca, se indica que el titular de la Dirección General mencionada debe tener capacidad y experiencia comprobable en actividades profesionales de servicio público o administrativo que estén relacionadas en materia laboral, además, se precisa que las personas que realizan funciones administrativas del Estado están obligadas a conocer sus responsabilidades, así como los principios rectores que rigen su actuación, entre ellos, la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad y equidad; pero que además es indispensable que quien quiera ocupar la titularidad de una dependencia cuente con un perfil profesional o académico en el ramo por el cual sea propuesto y que tenga experiencia suficiente en actividades laborales, profesionales o académicas.

95. Ahora bien, con respecto a la profesionalización, se indica que la profesionalización del servicio público es una asignatura pendiente en el país; y como antecedente de ese tema, se menciona que:

- La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Mexicano y en la evaluación 230, demostró fortalezas y debilidades.

- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el estudio denominado "Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México", identificó algunas deficiencias en materia de profesionalización.

- Frente al panorama mostrado en los estudios de la ASF y de la OCDE, se realizó el Encuentro Internacional Anticorrupción: "Hacia una Ley de Profesionalización para el Siglo XXI"; y que en ese foro se identificaron nuevas problemáticas en materia de profesionalización, entre ellas las siguientes:



- Deficiente formación en los valores de la función pública;
- Falta de vocación en el servicio público;
- Resistencias políticas al cambio y a los procesos de formación;
- Limitaciones presupuestales y técnicas de capacitación constantes;
- Desconfianza en los procesos de reclutamiento, formación y ascenso;
- Desconocimiento de la normatividad; y
- Deficiencias en la evaluación del desempeño.

96. Partiendo de lo anterior, se indicó que en el foro mencionado se puso en evidencia que el principal obstáculo que debe enfrentarse, es la voluntad política por parte de los gobernantes para dejar de ver los puestos públicos como un botín político y efectivamente permitir que los servicios públicos queden en igualdad de condiciones en manos de hombres y mujeres realmente preparados, capaces e íntegros, dispuestos a brindar el mejor desempeño a favor de los intereses de la sociedad.

97. También se señala que, frente a esa coyuntura, era necesario insistir en la profesionalización y todos los procesos que ésta implica, pues ésta no sólo constituye un medio democrático para garantizar que los recursos públicos que los mexicanos aportan en forma de impuestos se materialicen en un servicio público de calidad y calidez, sino también en un instrumento que pueda disminuir los altos grados de corrupción que se viven en el país.

98. Partiendo de lo anterior, se consideró que la persona que sea titular de la dirección general debe ser una persona preparada profesionalmente y formada con los valores democráticos que una sociedad cambiante como la nuestra demanda.

99. Lo anterior permite concluir que los requisitos exigidos para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca



se vincularon a la profesionalización del servicio que pueda disminuir los altos grados de corrupción que se viven en el país.

100. Bajo esa lógica, es dable admitir que el requisito "**no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**" sí tiene una finalidad constitucionalmente válida, en tanto que no sólo persigue que las personas que acceden a ese cargo tengan una profesionalización hacia el servicio público, sino que, además, se ve como una forma de disminuir la corrupción.

101. En efecto, el Congreso Local de Oaxaca decidió crear un filtro para acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral, con el ánimo de asegurar que quien desempeñe dicho cargo, lo haga conforme a los principios constitucionales exigibles, pues el legislador local entiende que con ese requisito, se garantizará que la persona que ocupe el cargo en cuestión actuará con rectitud, probidad y honorabilidad en su función, cumpliendo con los principios rectores del servicio público.

102. De modo que en principio, es dable estimar que la porción normativa impugnada se propone un fin admisible y legítimo en el marco constitucional.

Idoneidad de la medida (su instrumentalidad)

103. Este Tribunal Pleno estima que esta grada del escrutinio ordinario no se satisface, pues la medida legislativa en examen no guarda una relación directa, clara e indefectible con el logro de la finalidad constitucionalmente válida antes referida, por varias razones.

104. Primero, si bien el artículo 7 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, señala que las servidoras y servidores públicos que conforman dicho centro, se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad, lo cierto es que no hay una base objetiva para sostener que por el solo hecho de que una persona **no haya sido condenada con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**, ello



garantizará que dicha persona desarrollará las funciones inherentes a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público, cumpliendo cabalmente con los principios y demás exigencias propias del mismo; sobre todo, ese solo hecho no permite garantizar que la persona realizará las funciones en los términos que exige el artículo 7 antes mencionado.

105. Segundo, porque la exigencia de dicho requisito **–no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo–** no se está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al puesto a desempeñar; esto, pues no está referido a aspectos objetivos como la preparación o experiencia profesional, o al cumplimiento de exigencias formales o sustanciales para facilitar el desempeño de la función que se adviertan razonables para dicho cargo, a efecto de garantizar, en lo posible, su correcta realización; sino que, dicho requisito, en estricto sentido, al exigir que el aspirante al puesto de titular del Centro de Conciliación, demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta dolosa que haya sido reprochada por el sistema de justicia penal con una sentencia privativa de la libertad, introduce una cuestión de orden moral, sin que se advierta una vinculación objetiva en función del desempeño del cargo.

106. En efecto, si bien en el artículo 2 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, indica que el Centro de Conciliación Laboral es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, lo cierto es que de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la propia ley, las funciones que se encomiendan al titular de la Dirección General de ese Centro son las siguientes:

- Dirigir técnica y administrativamente las actividades del Centro de Conciliación;
- Administrar y representar legalmente al Centro de Conciliación, así como delegar su representación;
- Presentar para aprobación de la Junta de Gobierno, el proyecto de Reglamento Interno del Centro de Conciliación, los manuales de organización, de



procedimientos y demás disposiciones administrativas que regulen y faciliten la operación y funcionamiento del Centro de Conciliación;

- Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial.
- Sustituir y revocar poderes generales o especiales;
- Presentar a la Junta de Gobierno, durante el primer trimestre de su gestión para su aprobación, el proyecto de programa institucional de corto, mediano y largo plazo, que deberá contener al menos metas, objetivos, recursos, indicadores de cumplimiento y deberá considerar las prioridades y lineamientos sectoriales;
- Presentar a la Junta de Gobierno, durante el primer trimestre de cada año, un informe anual de resultados respecto del ejercicio anterior;
- Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, el proyecto de presupuesto correspondiente al siguiente ejercicio fiscal;
- Proponer a la Junta de Gobierno, el establecimiento, reubicación y cierre de oficinas en el territorio del Estado de Oaxaca, el reglamento interno del Centro de Conciliación determinará el ámbito de actuación de dichas oficinas;
- Proponer a la Junta de Gobierno a los titulares de las delegaciones del Centro de Conciliación;
- Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera;
- Proponer a la Junta de Gobierno los programas permanentes de actualización, capacitación, y certificación de conciliadores;
- Instrumentar un sistema de control sobre información estadística para la mejora de la función del Centro de Conciliación;



- Aplicar los medios de apremio previstos en la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones legales aplicables, para el caso de inasistencia del citado cuando éste sea el patrón, dentro del procedimiento de conciliación;

- Vigilar y conservar el patrimonio del Centro de Conciliación;

- Proponer a la Junta de Gobierno la creación de Comités de Apoyo y, en su caso, la participación y honorarios de profesionistas independientes en los mismos; y

- Las demás que le confiera la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Oaxaca, el Reglamento Interno del Centro de Conciliación, y demás disposiciones legales aplicables.

107. Así, teniendo en cuenta las funciones antes referidas, este Alto Tribunal no advierte una relación directa, clara, objetiva e indefectible, entre el tipo de funciones que corresponden al titular del Centro de Conciliación Laboral, con la exigencia de **"no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo"**, a efecto de justificar dicho requisito en función del perfil exigible para el cargo a desempeñar y sostener su idoneidad.

108. Además, como bien lo argumenta la Comisión accionante, dicho requisito resulta sobreinclusivo. Esto es así, pues de acuerdo con el artículo 8 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, los delitos cometidos en esa entidad, pueden ser dolosa o culposamente realizados; y si bien la norma impugnada excluye a los delitos culposos, lo cierto es que se encuentra dirigida a todos los delitos culposos que hayan resultado en una pena privativa de la libertad; en consecuencia, comprende a todo aquel aspirante que, aun reuniendo las demás calidades exigibles para ocupar ese cargo, haya sido condenado con pena privativa de libertad por cualquier delito culposo, lo que incluye un amplio catálogo de conductas típicas, graves y no graves, que hubieren ameritado pena privativa de libertad; tampoco se toma en cuenta si la pena pudo ser objeto de indulto o reconocimiento de inocencia, ni se atiende a su duración; menos se distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar directamente o esté estrechamente relacionado con el tipo de funciones propias del puesto, y delitos cuyo bien jurídico protegido no tenga una conexión con dicho cargo.



109. Asimismo, es dable hacer notar que, la norma tampoco toma en cuenta el tiempo que hubiere transcurrido desde la condena o la compurgación de la pena y el momento en que se pretende acceder al cargo.

110. Además, tampoco toma en cuenta que si ya se cumplió la condena, cobra relevancia el derecho a la reinserción social.

111. Esta amplitud de la norma conduce a advertir *su falta de razonabilidad*, dado el gran número de posibles supuestos comprendidos en su hipótesis, que, se reitera, difuminan una justificación objetiva que pueda sostenerse en razón de las funciones a realizar en el cargo de que se trata.

112. De manera que, si bien el requisito analizado, en principio, tiene una finalidad constitucionalmente válida y admisible, no resulta idóneo ni razonable para alcanzarla; y ello lo torna inconstitucional, porque contraviene el principio de igualdad y el derecho a acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad, por no advertirse una justificación objetiva y razonable que permita considerarlo necesario para el correcto, eficaz y eficiente desempeño de la función inherente al cargo.

113. En consecuencia, si bien esta Suprema Corte, en los casos en que se cuestionan requisitos que prevé la ley para la elegibilidad de los aspirantes a determinados cargos públicos, no excluye la posibilidad de que, para un determinado empleo, cargo o comisión en el servicio público, pudiera resultar justificada una condición como la que aquí se impugna respecto de determinados delitos y en razón del perfil exigible por la naturaleza de las funciones a realizar, en la medida en que tenga el potencial de incidir de manera directa en ellas, bajo un examen casuístico del supuesto de que se trate; lo cierto es que en este caso, no se advierte con nitidez la idoneidad y la razonabilidad de la medida.

114. Sin dejar de señalar que asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando aduce que la porción normativa controvertida, al operar como requisito para acceder a un cargo en el servicio público, entraña un contenido de orden moral con potencial estigmatizante, pues medularmente entraña una presunción de que la persona que ha sido sancionada penalmente por la comisión de un delito culposo (cualquiera y sin distinguir sobre determinadas



circunstancias como las ya referidas), no será capaz de desempeñar el cargo con apego a la legalidad y conforme a los principios que rigen la función, sobre todo con rectitud, probidad y honradez, y necesariamente podrá volver a delinquir; lo que carece de un sustento objetivo y conduce a sostener que la norma controvertida es violatoria del derecho de igualdad y del derecho a acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad, protegidos en los artículos 1 y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

115. Similares consideraciones se sustentaron en las acciones de inconstitucionalidad 192/2020,⁴⁹ 118/2020,⁵⁰ 275/2020⁵¹ y 57/2021.⁵²

116. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del numeral 20, fracción IX, en la porción normativa **"y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo"** de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

Previsión contenida en el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal

117. El artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal establece lo siguiente:

⁴⁹ Fallado el 23 de septiembre de 2021. Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. Unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez del artículo 32, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VII, en su porción normativa **"y no haber sido condenado por delito doloso"**, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

⁵⁰ Fallado el 20 de mayo de 2021. Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Se declaró la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa **"No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año"**, de la Ley que Establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas.

⁵¹ Resuelta el 19 de agosto de 2021. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Se declaró la invalidez del artículo 16, párrafo segundo, fracción IV, en su porción normativa **"y no haber sido condenado por algún delito"**, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa y, por extensión, la del artículo 34, fracción V, en su porción normativa **"y no haber sido condenado por algún delito"**, del referido ordenamiento legal.

⁵² Fallado el 30 de noviembre de 2021, ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez del artículo 7, fracción VII, párrafo sexto, en su porción normativa **"y no haya sido condenado por delito doloso"**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.



"Artículo 123. 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.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"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 resolviere 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.

"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 aquéllos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia."

118. Como se desprende del precepto constitucional referido, el titular del Centro Federal de Conciliación Laboral debe ser una persona que no haya sido condenada por delito doloso; sin embargo, ello no constituye un obstáculo para llegar a la conclusión de que la porción normativa impugnada es inválida.

119. En efecto, no pasa inadvertido que en el informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, se indica que la porción normativa impugnada es acorde al Decreto por el que se determinó reformar y adicionar diversas disposiciones del artículo 123 constitucional, así como a la idea de armonizar el contenido del precepto impugnado con los artículos 590-E y 590-F de la Ley Federal del Trabajo, mismos que regulan los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Centros de Conciliación de las entidades federativas.

120. En efecto, en la exposición de motivos formulada por la diputada Hilda Graciela Pérez Luis, se menciona que atendiendo al espíritu de la reforma laboral, de primero de mayo de dos mil diecinueve, era necesario modificar la naturaleza de las Juntas de Conciliación, y separar sus atribuciones con la creación de los centros estatales de conciliación laboral y los tribunales laborales, por lo que era necesario crear una instancia conciliadora de acuerdo con lo establecido en el artículo 590-F de la Ley Federal de Trabajo, lo que además permitiría hacer efectiva la reforma constitucional.

121. De igual manera de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca, se desprende la ley que contiene la porción normativa impugnada, obedece a la reforma constitucional de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, de cuyos artículos transitorios se desprende que las Legislaturas Locales cuentan con un año para realizar las adecuaciones legislativas correspondientes.

122. Del dictamen de las Comisiones Unidas de Administración Pública, de Trabajo y Seguridad Social del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, se advierte que también se tomó como referencia lo anterior para expedir la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.



123. Bajo esa lógica, es posible advertir que el legislador del Estado de Oaxaca, de alguna forma buscó *igualar* los requisitos para acceder al referido cargo público en la entidad, a los previstos para el titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, en la norma constitucional, pues estableció requisitos muy similares.

124. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en concreto, refiere que el hecho de que ese artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal prevea el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar la titularidad del organismo descentralizado federal, sólo tiene sustento constitucional para esa instancia del orden federal y no para las locales, a las que no puede hacerse extensivo dicho requisito sin someterlo a un escrutinio, a efecto de constatar que no transgrede derechos fundamentales, como en el caso sí sucede.

125. Ahora bien, este Tribunal Pleno advierte que si bien es cierto que el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la base fundamental *para la creación* de los Centros de Conciliación Laboral *en las entidades federativas* dentro del nuevo esquema de justicia laboral establecido a partir de la mencionada reforma constitucional de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, centros a los que se encomendó la función conciliadora de los conflictos entre patrones y trabajadores; también es cierto que dicha norma constitucional reservó a las leyes locales la determinación sobre su integración y funcionamiento, esto, en el párrafo segundo de la fracción XX referida, el cual dispone:

"... 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.**"



126. Por tanto, debe considerarse que el Congreso del Estado de Oaxaca cuenta con plena libertad de configuración para establecer la integración y el funcionamiento del Centro de Conciliación Laboral de dicha entidad federativa, por ende, para establecer tanto el perfil y/o requisitos que debe reunir la persona que asuma el cargo de titular de dicho centro, como las funciones a su cargo y sus atribuciones, sin que a este respecto la Legislatura Local hubiere quedado vinculada por la Norma Fundamental a replicar alguna previsión normativa, salvo las relativas a la naturaleza que deberán tener los Centros de Conciliación Laboral locales y a los principios que deben regir su función, dado que tales aspectos sí quedaron delineados en la propia Constitución Federal.

127. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que el hecho de que el artículo 123, apartado A, fracción XX, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí se hubiere ocupado de establecer los requisitos exigibles para acceder al cargo de titular del Centro **Federal** de Conciliación y Registro Laboral, y entre ellos, hubiere señalado el relativo a "... y *no haya sido condenado por delito doloso* ...", ello sólo admite entender la justificación constitucional respecto de ese concreto cargo en el nivel federal, pues al tratarse de una exigencia susceptible de restringir derechos humanos, debe ser entendida en forma restrictiva y, a efecto de poder ser retomada para otros cargos en el nivel local, aun cuando se pudieren considerar de similar naturaleza, es necesario que guarde una verdadera justificación que la soporte en relación con esos otros cargos.

128. De ahí que nada impide que se someta a examen de constitucionalidad la norma aquí controvertida a la luz de los derechos fundamentales que se alegan como vulnerados por la accionante, toda vez que, como se indicó, la norma constitucional no reguló *la integración* y funcionamiento de los Centros de Conciliación Laboral Locales ni previó los requisitos que debían cumplirse para acceder al cargo de titular de dichos centros, pues a ese respecto dejó plena libertad de configuración a las Legislaturas Locales, y no existe un mandato para replicar dicho requisito en las entidades federativas.

129. En consecuencia, no basta que para la titularidad del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral la propia Constitución Federal exija el aludido requisito, a efecto de estimarlo constitucional *per se*, en relación con el titular de un Centro de Conciliación Laboral Local, sino que la porción normativa aquí



impugnada debe ser analizada a efecto de determinar si supera el escrutinio para su regularidad constitucional en relación con el derecho de igualdad y el derecho de acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad con las demás personas contando con las calidades que exija la ley, y que resulten objetivas y razonables en función del cargo a desempeñar.⁵³

130. Semejantes consideraciones se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 57/2021.⁵⁴

Precisión sobre porción normativa no impugnada

131. Por otro lado, debe señalarse que el contenido íntegro de la porción normativa que se acaba de analizar es el siguiente:

"Artículo 20. Para ser titular de la dirección general se requiere cumplir con lo siguiente:

"...

"IX. **Gozar de buena reputación** y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo; y, ..."

132. Como se advierte, a pesar de la invalidez declarada, subsiste la existencia del fragmento "**Gozar de buena reputación y**".

133. En tales condiciones, en virtud de que dicho fragmento no fue motivo de impugnación, por consecuencia, debe quedar inserto en el cuerpo del artícu-

⁵³ En este punto, sirve de apoyo lo señalado por este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.". Datos de localización: [J] P./J. 11/2016 (10a.); Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 52, número de registro: 2012593.

⁵⁴ Fallada el 30 de noviembre de 2021. Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párrafos 52 a 59.



lo 20, fracción IX, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado,⁵⁵ por tanto, lo conducente es que este Tribunal Constitucional armonice esa porción normativa, con la finalidad de generar certeza.

134. En consecuencia, el texto de la fracción en comento, a partir de que surta sus efectos la presente ejecutoria, deberá leerse de la siguiente manera:

"Artículo 20. Para ser titular de la dirección general se requiere cumplir con lo siguiente:

"...

"IX. Gozar de buena reputación."

C. Requisito para ser titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, consistente en:

- **No haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**

135. Sobre este requisito también le asiste razón a la Comisión accionante cuando afirma que es inconstitucional por ser contrario al derecho a la igualdad y no discriminación; en consecuencia, debe decretarse su invalidez.

136. Lo anterior, pues al igual que el requisito anterior no logra superar el escrutinio ordinario que resulta aplicable.

Distinción o trato diferenciado

137. De inicio, debe decirse que el requisito para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral, establecido en el artículo 20, fracción VIII, de la Ley del Centro de Conciliación del Estado de Oaxaca, consistente

⁵⁵ Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 73/2018 y 106/2019, falladas respectivamente, el 28 de enero de 2020 y el 19 de abril de 2021, bajo las ponencias de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro Alberto Pérez Dayán, se determinó no analizar por falta de impugnación el requisito referente a "**gozar de buena reputación**" para ocupar los cargos de fiscal general del Estado de Michoacán de Ocampo y vicefiscal General de Justicia del Estado de Tamaulipas.



en "**no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**", entraña un trato diferenciado entre distintos sujetos que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de personas aspirantes que puedan reunir las calidades exigidas para ocupar el cargo referido, concierne a la capacidad y experiencia necesarias para realizar la función o a otros elementos delimitadores del perfil del interesado, se distingue a quien **haya sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**, de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia, para excluirlos de la posibilidad de acceder a dicho cargo en el servicio público.

Finalidad constitucional válida

138. Como ya se analizó, con el propósito de que las personas que accedan a la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca tengan una profesionalización hacia el servicio público y como una forma de disminuir la corrupción; el Congreso Local de Oaxaca decidió crear un filtro para acceder a ese cargo, con el ánimo de asegurar que quien desempeñe dicho cargo, lo haga conforme a los principios constitucionales exigibles, pues el legislador local entiende que con ese requisito, se garantizará que la persona que ocupe el cargo en cuestión actuará con rectitud, probidad y honorabilidad en su función, cumpliendo con los principios rectores del servicio público.

139. Bajo esa lógica, es dable admitir que el requisito "**no haber sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**", sí tiene una finalidad constitucionalmente válida, en tanto que persigue que las personas que acceden a ese cargo, sean profesionales y actúen con rectitud, probidad y honorabilidad; en consecuencia, por lógica es admisible que el legislador local configure las calidades que debe cumplir el aspirante a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público de la entidad federativa, como se lo permite el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, con el propósito de asegurar que la función relativa se preste por las personas más idóneas, que cuenten con un determinado perfil compatible con el puesto y con los conocimientos, aptitudes, competencias, capacidades y experiencia necesarios para realizar la función de que se trate, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen el desempeño del servicio



público, particularmente, los relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, que encuentran anclaje en la Norma Fundamental.⁵⁶

140. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, este Pleno sostuvo 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.

141. En ese precedente se determinó que, al definir en las leyes secundarias federales y locales, 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 criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión. Ello, sin perjuicio 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,⁵⁷ y 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 al nivel de especialización, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

⁵⁶ Al respecto, basta destacar que el artículo 109 de la Constitución Federal, al regular las responsabilidades de los servidores públicos, deja ver claramente cuáles son los principios que rigen la realización del servicio público y que su contravención puede ser constitutiva de delito o de infracción administrativa sancionables, a saber:

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

"...

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."

⁵⁷ Así lo exigen entre otros, según el caso, el artículo 95 para los cargos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



142. Así, se resolvió 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 establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional;⁵⁸ inclusive, 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.

Idoneidad de la medida (su instrumentalidad)

143. En el caso concreto, la norma impugnada exige que el titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, **no haya sido inhabilitado para el ejercicio del servicio público**; sin embargo, este requisito resulta irracional y desproporcional porque:

- Impide identificar si la inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;
- No distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culpables, 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,

144. En suma, la norma impugnada al establecer la distinción en cuestión, como restricción de acceso a un empleo público, excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles

⁵⁸ Véase lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de 6 de septiembre de 2018.



supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso, valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia.

145. Siendo así, si a una persona se le restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, –penal, política o administrativamente–, con una inhabilitación cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse 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 respectivo empleo, máxime que 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 el sistema de justicia administrativa le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, también resulta sobreinclusivo.

146. Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una inhabilitación para el ejercicio del servicio público y se le excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

147. De hecho, el requisito en cuestión, provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier destitución impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que la sanción impuesta a una persona por un determinado tiempo, adquiere un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona y provoca un efecto discriminatorio y no justificado con esa exclusión, lo que lleva a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

148. Es importante precisar que este Tribunal Pleno ya ha sostenido que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas 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 para sostener que la persona no es idónea para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, lo que no acontece en el caso, dadas las funciones que tiene encomendadas el **titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca**.

149. Así, con base en las consideraciones expuestas, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez de la fracción VIII del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

150. Cabe destacar que este Tribunal Pleno ya ha resuelto la invalidez de porciones semejantes a las analizadas en las diversas acciones de inconstitucionalidad 111/2019⁵⁹ y 300/2020.⁶⁰

151. **VII. 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 y, con base en las consideraciones previamente expuestas, se declara la invalidez del artículo 20, fracciones I, en la porción normativa "**por**

⁵⁹ Fallada el 21 de julio de 2020. Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se declaró la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, 35, fracción V, 74, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VII, en su porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", 75, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VI, en su porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", 85, apartado A, fracciones I, en sus porciones normativas "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad", y XI, en su porción normativa "**ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", y 86, apartado A, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VIII, en su porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

⁶⁰ Resuelta el 18 de enero de 2022. Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Se declaró la invalidez del artículo 81, fracciones II, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año", V y VII, en su porción normativa "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local en términos de las normas aplicables**", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.



nacimiento", VIII y IX, en la porción normativa **"y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo"** de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

152. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

153. **Extensión de efectos.** El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios **para lograr su plena eficacia** en el ámbito que corresponda.

154. En ese orden de ideas, para este Tribunal Pleno no pasa inadvertido que en el caso se está declarando la invalidez del artículo 20, fracción IX, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, en la porción normativa que dice: **"y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo"**; sin embargo, el artículo 21 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establece lo siguiente:

"Artículo 21 Bis. La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones que no sea competencia del Tribunal Laboral del Poder Judicial de la Federación, estará a cargo de los Juzgados en materia laboral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

"Antes de acudir a los Juzgados en materia laboral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria.

"En el Estado de Oaxaca la función conciliatoria estará a cargo del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, como organismo descentralizado, especializado e imparcial, el cual contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, 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 regirá por la ley en la materia.

"Para la designación del titular del organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior, el gobernador someterá una terna a consideración del Congreso del Estado, el 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 del Congreso presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Congreso no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que, dentro de dicha terna, designe el gobernador.

"En caso de que el Congreso rechace la totalidad de la terna propuesta, el gobernador 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 gobernador del Estado.

"El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; tener título de licenciado en derecho, registrado ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, 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; 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 un periodo 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 y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúe en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia."

155. Como se advierte, el artículo 21 Bis de la Constitución Local mencionada exige que el titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca **no haya sido condenado por delito doloso**; este requisito, sin duda, es equivalente al exigido en la fracción IX del artículo 20 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, en la porción normativa previamente invalidada, que dice: "**y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo**".



156. Esto es así porque, al excluir a los delitos culposos, implícitamente exige que el titular del mencionado centro no haya sido condenado con pena privativa de libertad por delito doloso.

157. En consecuencia, el hecho de que el requisito que se prevé en la legislación secundaria implícitamente reitere lo dispuesto por la Constitución Local, deja patente la posibilidad de que se aplique de manera directa la norma constitucional del Estado a las personas que deseen ser titulares del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

158. De ser así, se **restaría plena eficacia a la decisión de este Tribunal Pleno de invalidar en el orden jurídico local un requisito que ya se ha determinado vulnera el derecho humano al trato igualitario y a la no discriminación**, previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

159. A ello se suma que el artículo 116 de la Constitución Política del País establece que los Poderes de los Estados se organizan conforme a la Constitución de cada uno de ellos,⁶¹ bajo la condicionante, **en términos del artículo 41 de la propia Constitución, de que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.**⁶² En el presente caso tenemos un requisito invalidado en una ley del Estado de Oaxaca con fundamento en la Constitución Federal, por lo que debe analizarse la posibilidad de que este Pleno se pronuncie sobre la validez del requisito en la Constitución Local, pues ya ha sido decisión de esta sentencia determinar que, a la luz de la Constitución Federal, ese requisito resulta inválido en el orden jurídico local.

160. Al respecto, el artículo 41, fracción IV, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la posibilidad de extender los efectos de una declaratoria de

⁶¹ **"Artículo 116.** ... Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ..."

⁶² **"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."



invalidez a las normas que dependan de la invalidada. Establece textualmente lo siguiente:

"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, actos u omisiones 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."

161. El artículo anterior se interpretó por este Pleno en la jurisprudencia **53/2010**, la cual señala que procede extender los efectos de una declaratoria de invalidez cuando exista una dependencia entre la norma invalidada de forma directa y otra u otras del **mismo sistema**, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical; b) material u horizontal; c) sistemático en sentido estricto o de "remisión expresa"; d) temporal; y, e) generalidad. El rubro y texto de la jurisprudencia citada establecen lo siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta



a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

162. Sin embargo, el caso que nos ocupa presenta la problemática de invalidar una norma de una Constitución Local a partir de la invalidez de la legislación secundaria. Por ello, no es posible tener por acreditado un criterio jerárquico o vertical, ni uno material u horizontal. Tampoco se afecta la vigencia de la norma constitucional, ni se trata de una norma general que afecte el contenido de una especial. Esto excluye los supuestos de invalidez por extensión a), b), d) y e) de la jurisprudencia transcrita.

163. En el entendimiento de este Pleno, también se ha admitido la invalidez extensiva de normas por su **carácter sistemático** (supuesto c). Ello se ha definido como un criterio de remisión expresa, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada envía a otras, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto para integrar su contenido.

164. Como ejemplo de lo anterior, al resolver la acción de inconstitucionalidad 79/2015,⁶³ este Tribunal Pleno invalidó los artículos 4, párrafos primero, en la porción normativa "improrrogables" y tercero y 81, fracción I, en la porción normativa "El Consejo de la Judicatura podrá dispensar este requisito siempre

⁶³ Sesión de 10 de agosto de 2015. La invalidez por extensión de efectos se aprobó por mayoría de 8 votos a favor de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora Icaza (ponente) y Javier Laynez Potisek. Los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Alberto Pérez Dayán estuvo ausente.



y cuando exista causa justificada", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz,⁶⁴ por considerar que vulneraba el artículo 116, párrafo tercero, de la Constitución Política del País. En el apartado de efectos se invalidó por extensión el artículo 59 de la Constitución Estatal donde la norma secundaria invalidada de forma directa **hacia una remisión expresa a la disposición constitucional local.**⁶⁵

165. El supuesto anterior no es exactamente trasladable al caso que nos ocupa, pues no se trata, como lo ha llamado la jurisprudencia, de un criterio sistemático en sentido "estricto" al no haber una remisión expresa entre una norma y otra. No obstante, sí delinea una premisa fundamental en el requisito de dependencia establecido en la ley reglamentaria para la invalidez por extensión, y que se sustenta en un **análisis conjunto del sistema normativo** (en este caso la Constitución Local y la ley) que permita dotar de plena eficacia a las sentencias de este Alto Tribunal.

166. De ese alcance es el artículo 41, fracción IV, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su primera parte, dicho artículo dispone que **las sentencias deberán contener todos aquellos elementos necesarios para su plena**

⁶⁴ **Artículo 4.** Los Magistrados del Poder Judicial serán nombrados **en términos de lo previsto por la Constitución Política del Estado** y esta ley, durarán en su cargo diez años improrrogables, salvo que durante ese lapso se ausenten de manera definitiva, dejen de cumplir con algunos de los requisitos para ser Magistrado o se actualicen los supuestos previstos por esta ley para el retiro forzoso."

Artículo 81. Para ser Juez municipal se requiere:

"I. Poseer, al día del nombramiento, título de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello. El Consejo de la Judicatura podrá dispensar este requisito siempre y cuando exista causa justificada."

⁶⁵ A una conclusión similar llegó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, en la que por extensión de efectos se invalidaron porciones normativas de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en función de la invalidez decretada respecto de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de ese mismo Estado.

Resuelta en sesión de 1 de marzo de 2021. La invalidez por extensión de efectos se aprobó por mayoría de 8 votos a favor de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Norma Lucía Piña Hernández, José Fernando Franco González Salas, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán votaron en contra.



eficacia, más adelante señala que **los efectos de la invalidez deberán extenderse a las normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada**. Una lectura conjunta de ambos enunciados normativos nos permite concluir que una norma que se ha invalidado de manera directa por virtud de una transgresión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también puede llevar a la invalidez por extensión de otra, incluyendo una Constitución Local, en virtud de un criterio de dependencia sistemática en **sentido amplio**. Lo anterior exige, con fundamento en el artículo 116 de la Constitución Federal, que en los órdenes jurídicos locales exista una armonía institucional y normativa que garantice que no subsistan normas que pudieran ser transgresoras del orden federal.

167. En otras palabras, no es necesario que el texto de la norma invalidada remita a otras normas de manera expresa. Cabe entender, dentro de un criterio sistemático, que la lógica de un orden jurídico local, al hacer una réplica en la legislación secundaria de un requisito establecido en la Constitución del Estado, genera una dependencia normativa de manera implícita. Esta relación debe valorarse a la luz de la decisión de este Tribunal Pleno, que ha sido expulsar un requisito en el Estado de Oaxaca para ocupar un cargo por una transgresión al **derecho humano al trato igualitario y a la no discriminación**, previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política del País.

168. No pasa inadvertido que la Constitución del Estado de Oaxaca, la cual no es una norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, es superior a la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca en términos de la posición jerárquica que ocupa dentro del orden interno de dicho Estado. No obstante, la invalidez por extensión de la norma constitucional local obedece a la necesidad de mantener la plena efectividad de la decisión tomada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y el deber de salvaguardar la Constitución Federal como Norma Suprema de nuestro país.

169. Por lo antes expuesto, por **extensión de efectos**, y para lograr la plena eficacia de la decisión de este Tribunal Pleno, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, **se declara la invalidez del artículo 21 Bis, último párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en la porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso"**.

170. Cabe precisar que –como se estableció en la acción de inconstitucionalidad 79/2015– la presente invalidación indirecta también tiene el efecto de



hacer coherentes las disposiciones del orden jurídico estatal, con el propósito de generar seguridad jurídica, pues como se dijo, de lo contrario subsistirían en el sistema normativo normas contrarias a la Constitución Política del País, cuya aplicación tornaría ineficaz la invalidez decretada por el Tribunal Pleno.

171. Finalmente, conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta declaración de invalidez también surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

172. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 20, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", VIII y IX, en su porción normativa "y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 2573, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno y, por extensión, la del artículo 21 Bis, párrafo último, en su porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Oaxaca, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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 precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por diferentes consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 2573, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento cuarenta y ocho del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento cuarenta y siete–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra del párrafo ciento cuarenta y ocho del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento cuarenta y siete–, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción VIII, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 2573, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento once del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento diez–, Esquivel Mossa apartándose del



párrafo ciento once del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento diez–, Ortiz Ahlf apartándose del párrafo ciento once del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento diez–, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción IX, en su porción normativa "y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, expedida mediante el Decreto Núm. 2573, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 21 Bis, párrafo último, en su porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

En relación con el punto resolutive tercero:

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



El señor Ministro Luis María Aguilar Morales y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Firman los señores Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) y P./J. 53/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, con número de registro digital: 2015679, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, con número de registro digital: 164820, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) y P./J. 11/2016 (10a.) y aisladas 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.) y 1a. XLIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 118/2020 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 853, con número de registro digital: 30595.

Las ejecutorias relativas a la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006 y a la controversia constitucional 38/2003 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXV, abril de 2007, página 885, con número de registro digital: 20101 y XXII, agosto de 2005, página 799, con número de registro digital: 19010, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 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 día hábil siguiente, 2 de mayo de 2023, 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 LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY NÚMERO 175 DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE GUERRERO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN 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 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 (LEY NÚMERO 175 DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE GUERRERO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE (LEY NÚMERO 175 DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE GUERRERO).

V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY", PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL DISPONER EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE PODER SER NOMBRADOS PARA CUALQUIER EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, SE REFIERE A CUESTIONES INHERENTES A LA PERSONA Y NO A ASPECTOS EXTRÍNSECOS A ÉSTA.

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE



NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA.

VII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PARA DETERMINAR SI UNA DISTINCIÓN RESULTA OBJETIVA Y RAZONABLE, DEBERÁ EFECTUARSE UN ESTUDIO CUYA INTENSIDAD DEPENDERÁ DEL OBJETO DE LA LITIS (ARTÍCULO 50, FRACCIÓN V, DE LA LEY NÚMERO 175 DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE GUERRERO).

VIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO SANCIONADAS CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, POR INFRACCIONES GRAVES, POR VIOLACIONES A LAS LEYES NACIONALES O EXTRANJERAS, QUE HAYAN TENIDO COMO CONCLUSIÓN CUALQUIER TIPO DE RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE IMPLIQUE EXPRESAMENTE LA ACEPTACIÓN DE LA CULPA O RESPONSABILIDAD Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR EL CARGO DE DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE GUERRERO (ARTÍCULO 50, FRACCIÓN V, DE LA LEY NÚMERO 175 DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE GUERRERO).

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LA NORMA QUE ESTABLECE EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SANCIONADA O SANCIONADO CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, POR INFRACCIONES GRAVES, POR VIOLACIONES A LAS LEYES NACIONALES O EXTRANJERAS, QUE HAYAN TENIDO COMO CONCLUSIÓN CUALQUIER TIPO DE RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE IMPLIQUE EXPRESAMENTE LA ACEPTACIÓN DE LA CULPA O RESPONSABILIDAD PARA OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE GUERRERO, INTRODUCE UNA EXIGENCIA QUE NO GUARDA UNA RELACIÓN OBJETIVA CON LA NATURALEZA DE DICHO CARGO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 50, FRACCIÓN V, DE LA LEY NÚMERO



175 DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE GUERRERO).

X. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SANCIONADA O SANCIONADO CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, POR INFRACCIONES GRAVES, POR VIOLACIONES A LAS LEYES NACIONALES O EXTRANJERAS, QUE HAYAN TENIDO COMO CONCLUSIÓN CUALQUIER TIPO DE RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE IMPLIQUE EXPRESAMENTE LA ACEPTACIÓN DE LA CULPA O RESPONSABILIDAD PARA OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE GUERRERO, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 50, FRACCIÓN V, DE LA LEY NÚMERO 175 DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE GUERRERO).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 50, FRACCIÓN V, DE LA LEY NÚMERO 175 DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE GUERRERO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 76/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE ENERO DE 2023. PONENETE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	6
II.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	6-7



III.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	7-9
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		9-10
	IV.1. Argumento relativo a la no atribución de infracciones al Poder Ejecutivo estatal	La causal de improcedencia es infundada.	
	IV.2. Argumento relativo a que la norma impugnada no viola derechos humanos	La causal de improcedencia es infundada.	10-11
V.	ESTUDIO DE FONDO Estudio de la constitucionalidad del artículo 50, fracción V, de la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero	El requisito para ocupar el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero, consistente en no haber sido sancionada o sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad transgrede el derecho de igualdad, ya que implica una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar.	11-35
VI.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez del artículo 50, fracción V, de la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero.	35
	Extensión de efectos	No es procedente extender los efectos de la invalidez a los artículos.	35-36



	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso Local.	36
VII.	DECISIÓN	Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad.	36-37

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 76/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el artículo 50, fracción V, de la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH") promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó la validez el artículo 50, fracción V, de la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero, publicada el diecinueve de abril del dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.¹ La disposición impugnada establece lo siguiente:

"Artículo 50. Para ser titular de la Dirección General deberá cumplir con lo siguiente:

"I. ...

¹ Escrito presentado el diecinueve de mayo de dos mil veintidós ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación. Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 76/2022.



"V. No haber sido sancionada o sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad."

2. **Concepto de invalidez.** En su escrito inicial, la CNDH expuso, en síntesis, lo siguiente:

"ÚNICO. La disposición impugnada vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo en el servicio público.

"El requisito que impone la norma impugnada impide de forma injustificada que las personas que han sido sancionadas con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, puedan ejercer el cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero. Esto sin importar si la sanción impuesta ya ha sido cumplida, ni si la conducta que dio lugar a su imposición se relaciona o no con las atribuciones del cargo.

"Una exigencia así es incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano, en especial con los artículos 1o., 5o. y 35 constitucionales, pues resulta desproporcionada y excluye de forma injustificada a ciertos sectores de la población de la posibilidad de acceder al cargo.

"Esto se traduce en que la norma es una medida discriminatoria, pues limita de forma genérica los derechos de las personas sancionadas administrativamente en el servicio público. Es cierto que la norma hace referencia a conductas "graves", pero no acota el universo de conductas que se encuentran sancionadas administrativamente en las diversas leyes locales, generales o federales, e incluso extranjeras, por lo que la calificación de "grave" dependerá de la valoración que en cada caso haga la autoridad competente.



"La CNDH considera que para que una restricción de esta naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto de que se trate, y una vez hecho esto, señalar con precisión únicamente las conductas ilegales que se encuentran estrechamente vinculadas con éste, o en su caso, que la gravedad de las conductas cometidas sea tal que pueda generar un impacto negativo en la sociedad y en el correcto funcionamiento del servicio público.

"El requisito en cuestión resulta irrazonable y desproporcional, ya que excluye del cargo a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento. Tampoco distingue si la sanción fue impuesta por conductas dolosas o culposas, bastando con que el aspirante haya admitido su responsabilidad, sin importar si se deseó o no la comisión de la conducta.

"El gran número de hipótesis que abarca la norma impide incluso valorar si éstas tienen una relación directa con las capacidades necesarias para ejercer el cargo.

"Esta clase de requisitos sólo serían constitucionalmente aceptables si se acotaran de manera tal que fueran dirigidos a personas que se encuentren cumpliendo con la sanción al momento de aspirar al cargo. De lo contrario, se extendería de por vida la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción o de cualquier otra conducta considerada como infracción por la ley.

"Sin embargo, normas como la reclamada colocan en una condición social inferior a la persona que ha sido sancionada respecto de quienes no lo han sido. Este efecto inusitado y trascendente contraviene la prohibición del artículo 22 constitucional.

"La CNDH realiza un *test* de proporcionalidad para demostrar la inconstitucionalidad de la norma combatida. En este sentido, reconoce que el legislador local buscó un fin constitucionalmente válido, consistente en garantizar el correcto desempeño en el ejercicio del servicio público. Sin embargo, la norma en cuestión no resulta idónea para lograr tal fin, pues el requisito impuesto no ga-



rantiza que los aspirantes al cargo llevarán a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez. Esto pues el hecho de que una persona haya sido sancionada en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de la finalidad constitucional referida. En el mismo sentido, el que se haya reconocido la responsabilidad administrativa de una persona en el pasado no determina que, en adelante, la misma esté impedida para realizar funciones de servicio público de manera adecuada. Por tanto, la medida adoptada por el legislador limita injustificadamente el derecho a acceder a un cargo público, dado el estigma que se infiere a las personas que han sido sancionadas previamente."

3. Admisión y trámite. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida, y designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento.² El Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, para que rindieran sus respectivos informes y dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su respectiva representación convenga.³

4. Informe del Poder Legislativo. El Poder Legislativo del Estado de Guerrero rindió informe defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada. Señaló, en síntesis, lo siguiente:

"El Poder Legislativo del Estado de Guerrero tiene plenas facultades para legislar sobre todas las materias que no sean competencia expresa de la Federación, tal como lo establece el artículo 124 constitucional.

"Es potestad del Estado imponer requisitos para acceder a un cargo público, con el fin de asegurar las condiciones necesarias para el adecuado cumplimiento del servicio público.

² Acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós. *Ibidem*.

³ Acuerdo de seis de junio de dos mil veintidós. *Ibidem*.



"El requisito impuesto por la norma es idóneo y razonable para garantizar que se elija a personas que cuenten con cierto nivel de confiabilidad y experiencia, para asegurar el mejor desempeño en las funciones inherentes al cargo.

"La norma es proporcional en sentido estricto, pues su intervención en los derechos de las personas excluidas es menor a los beneficios que se generan a la sociedad."

Informe del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero rindió informe defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada. Señaló, en síntesis, lo siguiente:

"El Poder Ejecutivo actuó en estricto cumplimiento y apego a su facultad, atribución y competencia constitucional. Esto de acuerdo con las atribuciones que le confiere la Constitución Local. Por lo tanto, sostiene la validez del acto por lo que toca específicamente a su promulgación.

"La norma impugnada no viola los derechos humanos que señala la accionante, pues el requisito que se impone para acceder al cargo señalado se justifica pues es pertinente que se les pida probidad a los aspirantes en el ejercicio de la función que habrán de desempeñar.

"No es cierto que la norma cuestionada impida acceder al cargo a quienes se les ha seguido procedimiento administrativo, aun cuando la sanción impuesta ya haya sido cumplida y la conducta sancionada no se relacione con las funciones del cargo. La norma sólo es aplicable cuando el infractor haya aceptado expresamente su culpa o responsabilidad, mas no en todos los casos."

6. El Ministro instructor tuvo por presentados los informes⁴ y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito.

⁴ Por acuerdos de doce de julio de dos mil veintidós y catorce de julio de dos mil veintidós. Ibídem.



7. **Alegatos.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la CNDH⁵ y de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero.⁶

8. **Cierre de la instrucción.** Al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formular alegatos, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.⁷

I. COMPETENCIA

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ pues se planteó la posible contradicción entre la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero y la Constitución General.

10. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

II. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General (en adelante "ley

⁵ Acuerdo de cinco de agosto de dos mil veintidós. *Ibidem*

⁶ Acuerdo de dieciséis de agosto de dos mil veintidós. *Ibidem*

⁷ *Loc. cit.*

⁸ "Artículo 105. ... II ... 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;"



reglamentaria"), el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente. Para efectos del cómputo del plazo aludido no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que, si el último día del plazo es inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.¹⁰

12. En este caso la acción es oportuna. La norma impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el diecinueve de abril del dos mil veintidós, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el veinte de abril y terminó el diecinueve de mayo del mismo año. El escrito de demanda fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de mayo de dos mil veintidós,¹¹ de lo que se concluye que fue presentado dentro del plazo.

13. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

III. LEGITIMACIÓN

14. La acción fue promovida por parte legitimada.

⁹ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁰ **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."

¹¹ Según consta en el sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la primera página del escrito inicial de demanda, disponible en el expediente electrónico de esta acción de inconstitucionalidad.



15. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,¹² en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

16. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por María del Rosario Piedra Ibarra, quien actúa en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Senado de la República.¹³

17. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

18. Bajo esas premisas, si la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien en virtud de su carácter de presidenta se encuentra legitimada para interponerla en representación de la CNDH,¹⁴ y además cuestiona

¹² **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹³ Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 70/2021.

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



la violación a diversos derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

19. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

IV.1. Argumento relativo a la no atribución de infracciones al Poder Ejecutivo estatal.

20. Aunque no se planteó expresamente como causa de improcedencia, el Ejecutivo Local señala en su informe¹⁵ que la promulgación y publicación de la norma impugnada se realizó "en estricto cumplimiento y apego a su facultad, atribución y competencia constitucional ... sin que por tal circunstancia pueda considerarse que el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero ... haya contravenido disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como tampoco normas de tratados internacionales de los que México ha sido Parte", de ahí que se sostenga, según el Ejecutivo, la validez del acto reclamado por lo que toca específicamente a la promulgación de la norma.

21. Sin embargo, tal como ha precisado este Tribunal Pleno, debe destestimarse la causal de improcedencia cuando se argumenta que el Ejecutivo Local realizó la promulgación y publicación de la norma impugnada conforme a las facultades que le otorgan las disposiciones locales (Constitución o alguna otra ley local), pues al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se

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"

¹⁵ Páginas 2 y 3 del informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, disponible en el expediente electrónico de esta acción de inconstitucionalidad.



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.¹⁶

22. En consecuencia, **no se actualiza una causa de improcedencia** en virtud de ese argumento.

23. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

IV.2. Argumento relativo a que la norma impugnada no viola derechos humanos.

24. En su escrito de alegatos,¹⁷ la delegada del Poder Ejecutivo Local señala que "el asunto resulta improcedente, en virtud de que ... no es cierto que la norma combatida vulnere los derechos que refiere la parte actora, es decir, el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a un cargo en el servicio público, así como el derecho a la libertad de trabajo". Esto pues la norma impugnada solo excluye del ejercicio del cargo, según su interpretación, a los aspirantes que hayan sido sancionados en la manera en que indica la norma, cuando la sanción derive de una resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de culpa o responsabilidad.

25. Sin embargo, si la disposición combatida es violatoria de derechos fundamentales o no, es precisamente la cuestión que habrá de dilucidarse en el

¹⁶ Esas consideraciones se encuentran en la tesis de jurisprudencia P./J. 38/2010 del Tribunal Pleno, registro digital: 164865, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, 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."

¹⁷ Página 2 del escrito de alegatos del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, disponible en el expediente electrónico de esta acción de inconstitucionalidad.



fondo de este medio de control constitucional. En este sentido, tal como lo ha establecido el Tribunal Pleno¹⁸ si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer alguna causa de improcedencia que involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, aquélla debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia, deben estudiarse los conceptos de invalidez. De lo contrario, se correría el peligro de sobreseer respecto de un medio de impugnación cuya improcedencia no esté plenamente acreditada y, por tanto, de que se vulnere el derecho de acceso a la justicia en perjuicio de los accionantes.

26. En consecuencia, la causal de improcedencia es infundada.

27. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

V. ESTUDIO DE FONDO.

28. Criterio jurídico. El requisito para ocupar el cargo de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero, consistente en no haber sido sancionada o sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad transgrede el derecho de igualdad, ya que implica una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de empleo a desempeñar.

¹⁸ En este sentido, véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, pág. 865.



29. **Metodología de estudio.** El análisis de fondo que será realizado en este capítulo se dividirá en dos secciones. En primer lugar, se plasmará la doctrina constitucional que este Alto Tribunal ha desarrollado, respecto del requisito de *no haber sido sancionado administrativamente para ocupar cargos públicos de designación*. A continuación, se expondrán las razones para el uso del test de razonabilidad y de la inconstitucionalidad de la norma combatida.

30. **Doctrina constitucional sobre el tema.** Este Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 57/2019,¹⁹ 111/2019,²⁰ 125/2019,²¹ 108/2020,²² 184/2020,²³ 106/2019,²⁴ 263/2020²⁵ y 70/2021,²⁶** declaró inválidas porciones normativas que constituían requisitos para acceder a cargos públicos por designación. Esos requisitos consistían, en esencia, en no haber sido destituido, inhabilitado o sancionado en procedimiento administrativo de responsabilidades de servidores públicos.

31. En esas sentencias se precisó que en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone como derecho de la ciudadanía poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.²⁷ En el mismo orden de ideas, se dijo que ese derecho también está reconocido en los artículos

¹⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de diciembre de dos mil veintiuno.

²⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, veintiuno de julio de dos mil veinte.

²¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quince de abril de dos mil veintiuno.

²² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

²³ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

²⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

²⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

²⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, treinta de agosto de dos mil veintidós.

²⁷ Número de registro digital: 177102. "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA



23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²⁸

32. En esos precedentes se precisó que el concepto de "calidades" se refiere 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", 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.²⁹

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." Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005; pág. 1874. P./J. 123/2005.

²⁸ CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

"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

"25. Derechos Políticos

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, 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."

²⁹ "Artículo 1.

"1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

"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 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.



33. En este sentido, se determinó que el término calidades alude a las características propias de una persona. Es decir, que se trata de aspectos que le son inherentes y que necesariamente deben estar relacionadas con el empleo a desempeñar. No se trata, por lo tanto, de cuestiones externas a ella.³⁰

34. Asimismo, el Tribunal Pleno indicó que, al definir en la ley las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos que establezca el legislador ordinario estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función. Esto exige que se trate de criterios objetivos y razonables **que eviten discriminar 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.

35. Al respecto, el Pleno añadió que, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la ley como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes al cargo específico de que se trate. Ello sin pasar por alto que, para determinados puestos, federales o locales, se exige desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo,³¹ y 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 al nivel de especialización requerido, puede exigir de calidades técnicas más específicas.**

"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."

³⁰ Acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de enero de dos mil diez.

³¹ Así lo exigen, entre otros, el artículo 95 para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



36. En la misma línea jurisprudencial se sostuvo que, fuera de los requisitos establecidos por el Poder reformador de la Constitución, el Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas cuentan con un amplio margen de libertad legislativa para regular los requisitos específicos de acceso a los cargos públicos. Esto con el fin de que sea el Poder Legislativo el que, en cada caso, delimite el perfil idóneo para ocupar determinada posición, partiendo de su conocimiento específico de las atribuciones que correspondan a cada cargo. Sin embargo, también se ha sostenido que dicho margen de libertad legislativa **encuentra su límite en el respeto a los derechos humanos, en especial los de igualdad y no discriminación.**

37. 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.

38. Es importante precisar que este Tribunal Pleno en los precedentes referidos en este apartado, indicó que el requisito de no haber sido previamente sancionado, inhabilitado o destituido en la vía administrativa **no constituye una categoría sospechosa**, ya que no se encuentra dentro del catálogo constitucional o convencional que las establece de manera enunciativa, ni se trata de una distinción dirigida a ciertas características o atributos de las personas o grupos que hayan sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.

39. Así las cosas, el Tribunal Pleno **utilizó un test de razonabilidad** para analizar las porciones normativas de los precedentes anunciados y determinó que aquéllas se debían invalidar por ser requisitos sobreinclusivos que violan el derecho de igualdad.

40. **Sustento del test de razonabilidad.** Este Pleno para expresar las consideraciones de la calificación del concepto de invalidez realizará un juicio de razonabilidad, como se hizo en los precedentes relatados en el anterior apartado.



41. Lo anterior al tener presente que esta Suprema Corte ha decidido que el derecho a la igualdad contenido en ese precepto exige que toda persona reciba el mismo trato y goce de los mismos derechos, en igualdad de condiciones, con relación a aquellas personas que se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante. En el mismo orden de ideas, también se ha señalado que el derecho a la igualdad no implica que todas las personas deban ser tratadas igual en cualquier circunstancia, pues habrá ocasiones en las que se justifique, e incluso se exija, realizar distinciones. En todo caso, tales distinciones no podrán ser arbitrarias, de tal manera que se prive injustificadamente a una persona de la obtención de un beneficio, o se le cause un perjuicio.

42. Al respecto, la jurisprudencia de ambas Salas³² de este Alto Tribunal es coincidente en señalar que antes de proceder con el estudio de igualdad se deberá proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar la existencia de un tratamiento normativo diferenciado que produzca como efecto de la aplicación de la norma una ruptura de esa igualdad, al provocar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares.

43. Así, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, de acuerdo con el nivel de escrutinio elegido.

³² Estas consideraciones se encuentran en las siguientes tesis: 1a./J. 44/2018 (10a.), registro digital: 2017423, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 56, julio de 2018, Tomo I, página 171, de rubro: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.", y 2a./J. 42/2010, registro digital: 164779, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."



44. Respecto de la segunda etapa, la Primera Sala³³ ha dicho que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis. Así, existen dos niveles de escrutinio:³⁴

a) **Escrutinio estricto:**³⁵ debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción **(i)** tenga como base las categorias sospechosas enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁶ o **(ii)** implique una afectación determinante a

³³ Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, registro digital: 169877, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, cuyo rubro es: "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)."

³⁴ Ver acción de inconstitucionalidad 118/2020, fallada el veinte de mayo de dos mil veintiuno.

³⁵ Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States Vs. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu Vs. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorias sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas las medidas deben: **(i)** perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); **(ii)** realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y **(iii)** constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

³⁶ Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro de IUS: 174247, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.". Ver también las tesis aislada 1a. CI/2013 (10a.), registro de IUS: 2003250, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, cuyo rubro es: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.", y 1a. XCIX/2013 (10a.), registro de IUS: 2010315, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 961, cuyo rubro es: "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."

Esta Sala ha sostenido que es posible identificar nuevas categorias sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXVI/2015 (10a.), registro de IUS: 2010268, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial*



derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicanos.³⁷

b) Escrutinio ordinario: debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados.³⁸ En estos

de la Federación, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645, cuyo rubro es: "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS."

³⁷ Tesis jurisprudencial P.J. 29/2011, registro de IUS: 161222, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, cuyo rubro es: "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESCRITO.". Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce –a contrario sensu– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando "incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]".

En el mismo sentido, tesis aislada P. VII/2011, registro de IUS: 161364, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, cuyo rubro es: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". Esta tesis deriva de un amparo en revisión (7/2009) sobre el mismo tema abordado en los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia antes citada, y contiene el mismo criterio pero enunciado de modo distinto, al señalar que el escrutinio estricto resulta aplicable cuando una medida "tenga por objeto anular o menoscabar [los derechos]". En adición a las tesis antes citada, ver los siguientes criterios: **(i)** tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS: 163766, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO."; **(ii)** tesis aislada 1a. CIV/2010, registro de IUS: 163768, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS."; y **(iii)** tesis aislada 1a. CIII/2010, registro de IUS: 163767, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES."

³⁸ El concepto de "arbitrariedad" no debe equipararse solamente con el de "contrario a ley" en un sentido únicamente formal, "sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad". Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.



casos, el test de proporcionalidad³⁹ se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad** y su proporcionalidad.⁴⁰ Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que **el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible**, sin que se exija al legislador que se realice por los "mejores medios imaginables".⁴¹

45. Adicionalmente, con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el **estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige** un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, **en el sentido de que no tenga defectos de sobreinclusión o de infrainclusión**, de los

³⁹ Tesis: 1a. VII/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2013487, Primera Sala, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página. 380. Tesis aislada (Constitucional). "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO."

⁴⁰ Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS: 161302, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES".

⁴¹ Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las "categorías sospechosas referidas", el examen de igualdad deberá ser *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 evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra "razonablemente relacionados" con un "finalidad legítima" para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. v. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): "*It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground,—some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification—, and is not a mere arbitrary selection*" (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, —alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación— y que no sea una mera selección arbitraria.)



que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.⁴² Esta **etapa del escrutinio se ha llamado recientemente principio de razonabilidad**, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad.⁴³

46. En resumen, **para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse** que efectivamente el legislador estableció un tratamiento normativo diferenciado, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

47. **Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario** establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*.⁴⁴

48. Este análisis supone: **i)** que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un *test* estricto u ordinario, y **ii)** que se desarrollen cada una de las etapas que supone el *test* que se ha elegido.

49. Así las cosas, en el caso se usará **un test de razonabilidad** –escrutinio ordinario—⁴⁵ para analizar la norma impugnada, pues en los precedentes citados

⁴² Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, registro digital: 161310, de rubro: "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN."

⁴³ Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 719, registro digital: 2007923, de rubro: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD."

⁴⁴ Acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.

⁴⁵ Tesis aislada: 1a. CII/2010, registro de IUS: 163766, Primera Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO."



al inicio de este estudio se indicó que en esos casos se analizaron normas similares y se determinó que no se estaba en situaciones de categorías sospechosas. Ello, pues el requisito de la norma combatida y los de aquellos precedentes no constituyen una condición relacionada con características o atributos en las personas que hayan sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.

50. Razones de la inconstitucionalidad de la norma controvertida. Conforme a los precedentes que se han relatado en apartados anteriores este Tribunal Pleno reitera que el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, pues en éste se alega una violación al derecho de igualdad, tal como se demostrará a continuación.

51. Para tal fin es necesario citar la norma impugnada, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 50. Para ser titular de la Dirección General deberá cumplir con lo siguiente:

"I. ...

"V. No haber sido sancionada o sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad."

a. La norma genera un tratamiento diferenciado

52. Con la finalidad de realizar el análisis de la norma referida es necesario determinar, como paso previo, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos de personas en relación con algún beneficio.

53. Esta Suprema Corte considera que la norma impugnada sí implica un tratamiento normativo diferenciado entre dos grupos de personas.



54. En efecto, como consecuencia de la creación de la norma, surgen dos regímenes jurídicos diversos para dos grupos de personas en relación con la posibilidad de ocupar el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero: **personas que han sido sancionadas con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad** y personas que no han sido sancionadas de esa manera.

55. Ahora bien, las situaciones de los grupos a comparar no revisten divergencias de tal grado que impidan una confrontación entre ambas. Esto pues, en principio, haber sido sancionado o no de la manera en que exige la norma no genera una diferencia trascendental entre ambos grupos de personas que impacte de manera trascendental en el ejercicio de las funciones inherentes al cargo.

56 Por lo tanto, una vez que este Tribunal Pleno ha determinado la existencia de una distinción entre grupos similares, es procedente estudiar si las distinciones de trato son constitucionalmente admisibles, de acuerdo con el nivel de escrutinio que corresponda.

b. Nivel de escrutinio que debe de aplicarse

57. Se aplicará **un test de razonabilidad** –escrutinio ordinario– para analizar la norma impugnada, pues como se precisó en el apartado de doctrina constitucional sobre el tema, en los precedentes de este Alto Tribunal se ha indicado que en casos como el que nos ocupa no se está ante una categoría sospechosa.

c. Finalidad constitucionalmente válida

58. Es importante precisar que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano, por lo que esta Suprema Corte ha reconocido que existen ciertos fines, tales como los derechos humanos, los bienes colecti-



vos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales.⁴⁶

59. Asimismo, para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada o bien a la interpretación de las propias normas combatidas.⁴⁷

60. En el caso concreto, de la interpretación de la norma impugnada se desprende que el legislador buscó lograr que la persona titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral local reúna determinadas calidades que la hagan apta para el desempeño de las atribuciones propias del puesto.

61. En efecto, al establecer el requisito de **no haber sido sancionada o sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad**, se pretendió crear un filtro para el acceso al cargo.

62. En este sentido, consideró el legislador que a través de dicho filtro es posible asegurar que accedan al puesto sólo las personas que cumplan con ciertas características de rectitud, probidad y honorabilidad, las cuales son necesarias para el ejercicio del cargo.

63. Tal finalidad está encaminada a encontrar el perfil idóneo para el cargo, lo cual resulta un **fin constitucionalmente válido**. En este sentido, la medida legislativa supera la primera grada del *test*, resultando procedente analizar su instrumentalidad en la consecución de dicho fin.

⁴⁶ Amparo en revisión 237/2014, Primera Sala, resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos.

⁴⁷ Ídem.



d. Instrumentalidad de la medida

64. En las acciones de inconstitucionalidad citadas en el apartado de doctrina constitucional de esta sentencia, este Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre la validez de ciertos requisitos para el acceso a cargos públicos, de naturaleza similar al aquí cuestionado, para lo que ha realizado un análisis de la naturaleza del cargo en estudio para determinar si el requisito en cuestión tiene relación directa, clara e indefectible con el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido. En el caso que nos ocupa se procederá en el mismo sentido.

65. Así las cosas, de acuerdo con la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero,⁴⁸ dicho organismo público descentralizado de la administración pública estatal tiene por objeto "ofrecer el servicio público de conciliación laboral para la resolución de los conflictos entre personas trabajadoras y patrones en asuntos del orden local, procurando el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, con competencia para substanciar el procedimiento de conciliación, conforme lo establece el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 123, apartado A, de la Constitución General".⁴⁹ En el artículo 8o. de la ley⁵⁰ referida se establece que el Centro de Conciliación tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

⁴⁸ **Artículo 1.** Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden público, interés general y observancia obligatoria en el Estado de Guerrero, y tienen por objeto establecer la organización y funcionamiento del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero, en términos de lo dispuesto en los artículos 123, apartado A, fracción XX, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 590-E y 590-F de la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones legales aplicables."

⁴⁹ **Artículo 4.** *Loc. cit.*

⁵⁰ **Artículo 8.** El Centro tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Ofrecer el servicio público de conciliación laboral de manera gratuita en conflictos del orden local, previo a acudir a los tribunales laborales, de acuerdo con los artículos 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución General y 590-E de la Ley Federal del Trabajo;

"II. Realizar en materia local la función conciliadora a la que se refiere el párrafo segundo de la fracción XX, del artículo 123 de la Constitución General;

"III. Establecer el servicio profesional de carrera de conformidad con los parámetros estipulados en la Ley Federal del Trabajo, esta Ley y su reglamento;

"IV. Substanciar el procedimiento de conciliación al que se deberá acudir las personas trabajadoras y patrones antes de presentar demanda ante los Tribunales, conforme lo establece el párrafo



- Ofrecer gratuitamente el servicio de conciliación laboral en conflictos del orden local, previo a acudir a los tribunales laborales;
- Establecer el servicio profesional de carrera de ese centro;
- Sustanciar el procedimiento de conciliación;
- Expedir las constancias de no conciliación;
- Expedir copias certificadas de los convenios laborales que celebren en el procedimiento mencionado, así como de los documentos que obren en los expedientes;
- Formar, capacitar y evaluar a las personas conciliadoras para su profesionalización, y
- Presentar en tiempo y forma su proyecto de presupuesto de egresos.

segundo de la fracción XX, del artículo 123, apartado A de la Constitución General, y el Capítulo I, Del Procedimiento de Conciliación Prejudicial, del Título Trece Bis de la Ley Federal del Trabajo;

"V. Expedir las constancias de no conciliación;

"VI. Expedir copias certificadas de los convenios laborales que celebren en el procedimiento de conciliación, así como de los documentos que obren en los expedientes que se encuentren en los archivos del Centro de Conciliación;

"VII. Formar, capacitar y evaluar a las conciliadoras y conciliadores para su profesionalización;

"VIII. Solicitar la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como de los particulares, para el debido cumplimiento de sus objetivos;

"IX. Celebrar los convenios necesarios con instituciones públicas o privadas, así como con organizaciones de la sociedad civil, para lograr los propósitos de la presente Ley;

"X. Cumplir con las disposiciones de transparencia y rendición de cuentas de las leyes aplicables;

"XI. Presentar en tiempo y forma su proyecto de presupuesto de egresos, a fin de que se considere en la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado;

"XII. Llevar a cabo programas de difusión e información, a través de los medios masivos de comunicación que estime convenientes, para dar a conocer los servicios que presta;

"XIII. Establecer un modelo de gestión conciliatoria y administrativa para su adecuado funcionamiento;

"XIV. Establecer el Código de Conducta para las personas servidoras públicas del Centro de Conciliación;

"XV. Implementar medidas para las personas servidoras públicas del Centro de Conciliación que garanticen un ambiente laboral libre de todo tipo de discriminación, violencia y acoso, así como la sustentabilidad ambiental del propio órgano;

"XVI. Las demás que le confiera la Ley Federal del Trabajo, Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero y demás normatividad aplicable."



66. El órgano descentralizado en comento, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, cuenta con órganos de gobierno, de administración y vigilancia,⁵¹ a saber:

- I. La Junta de Gobierno;
- II. La Dirección General, y
- III. El Órgano Interno de Control.

67. En este tenor, la persona titular de la Dirección General deberá cumplir con diversos requisitos,⁵² además del contenido en la norma impugnada. Entre éstos se encuentran:

- Ser ciudadana o ciudadano mexicano, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- Tener título y cédula profesional de licenciatura en derecho;
- Tener capacidad y experiencia comprobable en actividades profesionales, de servicio público o administrativo, que estén sustancialmente relacionadas con la materia laboral;

⁵¹ **Artículo 9.** *Loc.cit.*

⁵² **Artículo 50.** Para ser titular de la Dirección General deberá cumplir con lo siguiente:

- "I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- "II. Tener título y cédula profesional de licenciatura en derecho registrado ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública con un mínimo de tres años anteriores a la designación correspondiente;
- "III. Tener capacidad y experiencia comprobable en actividades profesionales, de servicio público o administrativo, que estén sustancialmente relacionadas en materia laboral;
- "IV. No haber sido dirigente de coaliciones de trabajadores o patrones, asociaciones patronales o sindicatos de patrones o trabajadores en los tres años anteriores a la designación;
- "V. No haber sido sancionada o sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad.
- "VI. No encontrarse en ningún supuesto de conflicto de intereses;
- "VII. No ser persona fedataria pública, salvo que solicite licencia;
- "VIII. No haber sido representante popular, por lo menos tres años anteriores a la designación, y
- "IX. No encontrarse en alguno de los impedimentos para ser integrante de la Junta, que señala la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero."



- No haber sido dirigente de coaliciones de trabajadores o patrones, o de sindicatos o asociaciones de éstos, en los tres años previos al nombramiento, y
- No encontrarse en algún supuesto de conflicto de intereses, ni en alguno de los impedimentos que la propia ley establece para ser miembro de la Junta de Gobierno.

68. Ahora bien, el artículo 51 de la Ley del Centro de Conciliación del Estado de Guerrero⁵³ establece las atribuciones de la persona titular de la Dirección General. Entre éstas, se destacan las siguientes:

⁵³ **Artículo 51.** La persona titular de la Dirección General tendrá las atribuciones siguientes:

- "I. Celebrar actos y otorgar toda clase de documentos inherentes al objeto del Centro de Conciliación;
- "II. Representar legalmente al Centro de Conciliación, así como ejercer facultades de administración, pleitos y cobranzas, procurando el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles, con facultades para comparecer ante toda clase de autoridades federales, estatales, municipales, administrativas, judiciales, Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, institutos de seguridad social, - instituciones bancarias, así como, ante cualquier clase de personas físicas y jurídicas, con apego a la Ley y al Reglamento Interior
- "III. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competen, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida a la mandataria o mandatario por la Dirección General;
- "IV. Coordinar y supervisar las delegaciones que forman parte del Centro de Conciliación;
- "V. Sustituir y revocar poderes generales o especiales;
- "VI. Nombrar y remover libremente al personal del Centro de Conciliación de niveles inferiores a las personas titulares de las delegaciones, en apego a las disposiciones aplicables, previa autorización de la Junta de Gobierno;
- "VII. Previa autorización de la Junta de Gobierno, instalar y en su caso reubicar las delegaciones, que sean necesarias para el cabal y oportuno cumplimiento de las atribuciones del Centro de Conciliación;
- "VIII. Dirigir técnica y administrativamente las actividades del Centro de Conciliación;
- "IX. Coordinar el trabajo de las delegaciones del Centro de Conciliación y recabar los informes de sus funciones y atribuciones;
- "X. Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de manual de organización, manual de procedimientos, manual de servicios al público, código de conducta, Reglamento Interior y demás disposiciones que regulen la operación y el funcionamiento del Centro de Conciliación;
- "XI. Presentar ante la Junta de Gobierno para su aprobación las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera;
- "XII. Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, dentro del primer trimestre de su gestión, el proyecto de Programa Institucional que deberá contener metas, objetivos, recursos e indicadores de desempeño y cumplimiento. Posteriormente, deberá rendir semestralmente un informe de resultados del Programa, el cual incluya un diagnóstico de las problemáticas presentadas durante dicho periodo y las estrategias para su solución;



- Dirigir técnica y administrativamente las actividades del Centro de Conciliación;
- Representar legalmente y ejercer facultades de administración, pleitos y cobranzas respecto de ese Centro;
- Celebrar actos y otorgar toda clase de documentos inherentes al objeto del Centro, así como otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales;
- Nombrar y remover libremente al personal del Centro de Conciliación de determinados niveles, previa autorización de la Junta de Gobierno;
- Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, los proyectos de: manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; código de conducta; reglamento interior y demás disposiciones que regulen la operación y el funcionamiento del Centro de Conciliación, y
- Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Programa Institucional.

69. De la lectura de las normas expuestas se concluye que, a la Dirección General le corresponden, esencialmente, las labores de dirección técnica y administrativa, así como de representación legal del Centro de Conciliación del Estado de Guerrero. El ejercicio de estas atribuciones, además, se encuentra en

-
- "XIII. Presentar anualmente a la Junta de Gobierno un informe general de las actividades realizadas;
 - "XIV. Definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control que sean necesarios, incorporando información estadística para la mejora de la gestión;
 - "XV. Proponer a la Junta de Gobierno la creación de Comités de Apoyo, y en su caso, la participación y honorarios de profesionistas independientes en los mismos;
 - "XVI. Imponer medidas de apremio contenidas en la Ley Federal del Trabajo, para el caso de inasistencia del solicitado cuando este sea el patrón, dentro del procedimiento de conciliación;
 - "XVII. Proponer a la Junta de Gobierno los programas permanentes de actualización, capacitación, y certificación de conciliadoras y conciliadores;
 - "XVIII. Cumplir las demás que se requieran para el adecuado funcionamiento del Centro de Conciliación, sin contravenir la presente Ley y el Reglamento Interior, y
 - "XIX. Todas aquellas que se deriven de la Ley Federal del Trabajo, de esta Ley, del Reglamento Interior y otras disposiciones legales aplicables."



parte supeditado a la aprobación de la Junta de Gobierno, como es el caso de la emisión de disposiciones administrativas que regulen la operación y el funcionamiento del Centro, o el proyecto de programa institucional, entre otros. En este sentido, quien aspire al cargo de titular de la Dirección General deberá contar con ciertas calidades específicas que le permitan desempeñar su labor con eficiencia y eficacia, por tratarse de un organismo descentralizado especializado en la materia de conciliación laboral.

70. Sin embargo, la exigencia de *no haber sido sancionada o sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad*, **no tiene una justificación objetiva y razonable** en relación con las expectativas de desempeño del cargo de titular de la Dirección General.

71. En efecto, ese requisito para poder ser nombrado titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero no tiene relación directa, clara e indefectible con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público. No existen bases objetivas para determinar que una persona que ha recibido tal tipo de sanción no será apto para ejercer las atribuciones inherentes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad, así como no existen fundamentos para afirmar que quien no se encuentre en tal supuesto sería más apto para tal fin.

72. Así, el legislador estableció un requisito que no incide efectivamente en la conformación de un perfil idóneo para el ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo en cuestión, pues no está encaminado a establecer ciertas aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo.

73. Efectivamente, como se señaló en los precedentes citados en el apartado de doctrina constitucional de esta sentencia, si bien el legislador cuenta con un amplio margen de libertad de configuración para el establecimiento de requisitos para ocupar un cargo, para que éstos sean constitucionalmente legítimos deben ir referidos a cuestiones propias de la persona que la hagan más



apta para el ejercicio del puesto. Por el contrario, si se trata de cuestiones externas a ella, no directamente relacionadas con las atribuciones que eventualmente le correspondería ejercer, entonces la medida será violatoria del derecho a la igualdad.

74. En el caso concreto, el hecho de que la persona eventualmente seleccionada para ocupar el cargo cumpla con el requisito en cuestión, no garantiza en manera alguna que pueda cumplir con las atribuciones inherentes al cargo de una manera eficaz y eficiente. Es decir, no se trata de un requisito encaminado a encontrar el perfil idóneo para el puesto, ya que no se refiere a una calidad específica de la persona que la habilite para desempeñarse de mejor manera que aquellas que no cumplen con el requisito.

75. En el mismo sentido, debe señalarse que el requisito cuestionado se trata de una exigencia que no va dirigida a un aspecto inherente a la persona, sino que se refiere a una cuestión externa a ella. En efecto, la norma impugnada va dirigida a excluir del cargo a personas que han sido sancionadas administrativamente en el pasado, y que hayan aceptado expresamente su responsabilidad. Sin embargo, una admisión de responsabilidad no debe convertirse nunca en una marca que acompañe a la persona por el resto de su vida. Lo contrario implicaría la institucionalización de un estigma social, pues sería igual a admitir que el hecho de haber sido sancionado en el pasado pasa a formar parte de lo que la persona es, de tal manera que la sanción impuesta se perpetuaría en el tiempo.

76. Además, el requisito analizado no tiene base objetiva y, por tanto, resulta violatorio del derecho de igualdad. Esto en función de que la norma es abiertamente irrazonable y desproporcional porque:

- No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.



- No distingue entre las sanciones cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y las que no.

77. Así, se aprecia que la generalidad con que está redactada la norma impugnada resulta sobreinclusiva, pues abarca supuestos que en nada impactan en el desempeño de las atribuciones propias del puesto de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero. Además, es claro que la norma distingue de manera injustificada entre aquellos ciudadanos que han sido sancionados con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, y aquellos que no.

78. Lo anterior, porque la norma está construida de tal manera que implica una prohibición absoluta, que por lo mismo es arbitraria e irrazonable. Esto impide que quienes en el pasado han sido sancionados administrativamente, puedan acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público en cuestión. Sin que sea posible justificar en cada caso y en relación con las atribuciones del cargo, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

79. Las consideraciones de este Tribunal Pleno no significan que el legislador no tenga la facultad de establecer ciertos requisitos para el desempeño de un cargo público, sino solamente que su imposición debe acotarse de tal manera que no excluyan del posible ejercicio del cargo, por medio de supuestos cuya amplitud resulte desproporcionada, a personas que pudieran contar con el perfil idóneo para ocuparlo.

80. En consecuencia, el examen de la norma combatida lleva a considerar que efectivamente la misma infringe el derecho de igualdad, ya que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. En efecto, del análisis de las atribuciones que la Ley del Centro de Conciliación del Estado de Guerrero otorga a la persona titular de la Dirección General no se advierte como no haber sido sancionado administrativamente en el pasado pueda habilitar al



titular del cargo a desempeñar sus funciones con mayor eficiencia y eficacia. Tampoco se advierte que el haber sido sancionado en el pasado de la manera señalada impida o en alguna manera dificulte u obstruya el adecuado desempeño de dichas funciones en el futuro.

81. Entonces, la inclusión del requisito analizado parece provenir más de consideraciones de índole moral, al revestir la idea de que las personas cuya conducta pasada ha sido motivo de sanción administrativa no son, por esa razón, merecedoras de desempeñar cierto cargo público en el futuro. Podría tratarse incluso de la cristalización de un prejuicio, si se toma en cuenta que la motivación que subyace a la creación de este tipo de disposiciones es, en ocasiones, la consideración de que quien cometió en el pasado una conducta sancionable es propenso a reincidir.

82. De ese modo, se considera que **la norma controvertida no tiene conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido**, sino que presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al ser clara su inconstitucionalidad.

83. Idénticas consideraciones fueron sostenidas por este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 70/2021,⁵⁴ en la que se invalidó una disposición de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Tlaxcala⁵⁵ que contenía un requisito para ocupar un cargo público prácticamente igual al aquí analizado, salvo por lo que hace a la referencia a las leyes extranjeras.

84. Sobre este último punto, cabe señalar que en las acciones de inconstitucionalidad 115/2020⁵⁶ y 92/2021⁵⁷ el Tribunal Pleno señaló que la referencia

⁵⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, treinta de agosto de dos mil veintidós.

⁵⁵ Se trata del artículo 19, fracción VII, en la porción normativa "y no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad".

⁵⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.



a leyes extranjeras resulta problemática, pues se refiere a faltas cometidas en cada contexto nacional a partir de diversas sanciones reguladas en cada país sin que necesariamente estén relacionadas con la función a desempeñar.

85. Además, se dijo que, entre otras posibles lecturas, dicho componente de la norma podría dar a entender que basta con que una persona sea sancionada por autoridad competente en el extranjero, aun sin ser servidor público, o que, siendo servidor público en México, fuese sancionado durante su tránsito o permanencia en otro país por cualquier motivo. De hecho, siguiendo esos precedentes, la problemática sobre este componente de la norma es aún mayor, considerando que el contexto social y cultural de cada país determina el tipo de sistema jurídico, así como las sanciones políticas, penales, civiles, administrativas o de cualquier otra índole aplicables a cada caso, sin que esas conductas se encuentren necesariamente también reguladas en nuestro país, lo que llevaría incluso a juzgar a todas aquellas personas que aspiren al cargo bajo estudio, por conductas que pudieran ser no reprochables por el sistema jurídico mexicano.

86. En tal sentido, dicho componente sólo abona al ya apuntado problema de sobreinclusión de la norma, lo cual refuerza la conclusión de este Tribunal Pleno respecto de su inconstitucionalidad.

87. No es obstáculo para llegar a esa conclusión el hecho de que la norma acote el tipo de infracciones que hayan dado lugar a la sanción solamente a aquellas que sean graves. Esto pues, se reitera, no contiene límite temporal, en cuanto al tiempo transcurrido desde la imposición de la sanción, ni distingue entre el hecho de que la sanción siga vigente o ya haya sido cumplida y tampoco distingue entre las sanciones cuyo bien jurídico tutelado esté relacionado con las funciones del cargo y las que no. Por lo tanto, aun cuando el legislador intentó delimitar el alcance de la norma solamente a las infracciones graves, no lo hizo de manera tal que abarque solamente aquellos supuestos que impacten en el desempeño de las atribuciones propias del puesto, de tal suerte que la norma sigue siendo sobreinclusiva y, por tanto, desproporcionada.

⁵⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, trece de septiembre de dos mil veintidós.



88. Tampoco contradice la conclusión de invalidez de la norma el hecho de que la exclusión del cargo en cuestión sea dirigida a quienes han aceptado expresamente su culpa o responsabilidad dentro de un procedimiento que haya dado lugar a una sanción administrativa. Esto pues no es correcto concluir que la aceptación de responsabilidad añada un desvalor a la acción sancionada. Por el contrario, una admisión de esa naturaleza puede ser una causa de disminución de la sanción que corresponda a la falta hasta en un setenta por ciento, siempre que se cumpla con las exigencias establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁵⁸

89. Además, como fue razonado líneas arriba, un requisito de esta naturaleza lleva implícita la idea de que las personas cuya conducta ha sido motivo de sanción administrativa no son, por esa sola razón, merecedoras de desempeñar ningún cargo público en el futuro. Este tipo de razonamientos contribuyen a perpetuar un prejuicio, puesto que se basan en la idea de que quien ya ha sido sancionado tiene la tendencia a reincidir, lo cual es, a todas luces, discriminatorio.

90. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente **fundado**, y este Tribunal Pleno determina que la disposición impugnada es violatoria del derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

91. Al haber sido fundado el argumento relativo a que la norma impugnada transgrede el derecho de igualdad, **resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones del concepto de invalidez**, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada. Además, al concluirse la inconstitucionalidad de la norma se cumple el propósito de este medio de control constitucional. Estas consideraciones se encuentran contenidas en la tesis de jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."⁵⁹

92. Por lo anterior, se declara la **invalidez** del artículo 50, fracción V, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero.

⁵⁸ Esos requisitos están establecidos en los artículos 88 y 89 de dicha Ley.

⁵⁹ Tesis: P./J. 37/2004, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, página 863, registro digital: 181398.



93. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó apartándose de consideraciones y contra la metodología.

Precedentes citados en este apartado: acciones de inconstitucionalidad 57/2019, 111/2019, 125/2019, 108/2020, 184/2020, 106/2019, 115/2020, 263/2020, 70/2021 y 92/2021

VI. EFECTOS

94. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

95. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de la siguiente norma:

- Artículo 50, fracción V, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero.

96. **Extensión de efectos de invalidez:** En términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, 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. Además, no pasa inadvertido a este Tribunal Pleno que la accionante, en su escrito de demanda⁶⁰ solicita que, de ser declarado inconstitucional el precepto impugnado, se extiendan los efectos

⁶⁰ Página 21 del escrito de demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en el expediente electrónico de esta acción de inconstitucionalidad.



a todas aquellas normas que estén relacionadas con éste. Sin embargo, del estudio de la problemática planteada no se advierte la existencia de otras normas, ya sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, que regulen o se relacionen directamente con algún aspecto previsto en ésta.⁶¹ Por lo tanto, este Tribunal Pleno no estima procedente extender los efectos de invalidez del fallo a otras normas.

97. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.**

98. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, al haberse aprobado unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VII. DECISIÓN

99. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 50, fracción V, de la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero, publi-

⁶¹ Estas consideraciones para la no extensión de efectos en el caso concreto se encuentran contenidas en la tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006, registro digital: 176056, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, de rubro: "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."



cada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de abril de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guerrero, de conformidad con lo establecido en los apartados V y VI de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante 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 resolutiveo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III y IV, 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 señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de consideraciones y contra la metodología, respecto de la propuesta modificada del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 50, fracción V, de la Ley Número 175 del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Guerrero. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho a formular un voto concurrente.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de la propuesta del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 1) No extender los efectos de invalidez del fallo a otras normas, y 2) Determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), y aisladas 1a. VII/2017 (10a.), 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.) y CCCXV/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 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 día hábil siguiente, 2 de mayo de 2023, 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 LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY NÚMERO 253 QUE CREA EL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE SONORA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN 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. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NOTENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL O DE DERECHO Y OTRA SUSTANTIVA O DE HECHO.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY", PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES II Y VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL DISPONER EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE PODER SER NOMBRADOS PARA CUALQUIER EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, SE REFIERE A CUESTIONES INHERENTES A LA PERSONA Y NO A ASPECTOS EXTRÍNSECOS A ÉSTA.

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR DELITO DOLOSO QUE IMPONGA PENA DE PRISIÓN PARA SER DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE SONORA, CONSTITUYE UNA MEDIDA SOBREINCLUSIVA



QUE VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DELITO DOLOSO QUE LE IMPONGA PENA DE PRISIÓN. TRATÁNDOSE DE", DE LA LEY NÚMERO 253, QUE CREA EL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE SONORA).

VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO SANCIONADA CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO POR INFRACCIONES GRAVES PARA SER DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE SONORA, RESULTA SOBREENCLUSIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO SANCIONADO CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, POR INFRACCIONES GRAVES", DE LA LEY NÚMERO 253, QUE CREA EL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE SONORA).

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO SANCIONADA CON MOTIVO DE UNA INVESTIGACIÓN DE CARÁCTER PENAL POR VIOLACIONES A LAS LEYES NACIONALES O EXTRANJERAS, QUE HAYAN TENIDO COMO CONCLUSIÓN CUALQUIER TIPO DE RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE IMPLIQUE EXPRESAMENTE LA ACEPTACIÓN DE LA CULPA O RESPONSABILIDAD, O BIEN, SENTENCIA CONDENATORIA FIRME PARA SER DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE SONORA, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O PENAL, POR VIOLACIONES A LAS LEYES NACIONALES O EXTRANJERAS, QUE HAYAN TENIDO COMO CONCLUSIÓN CUALQUIER TIPO DE RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE IMPLIQUE EXPRESAMENTE LA ACEPTACIÓN DE LA CULPA O RESPONSABILIDAD, O BIEN SENTENCIA CONDENATORIA FIRME", DE LA LEY NÚMERO 253, QUE CREA EL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE SONORA).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 49, FRACCIONES XI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DELITO DOLOSO QUE LE IMPONGA PENA DE PRISIÓN. TRA-



TÁNDOSE DE", Y XIII, DE LA LEY NÚMERO 253, QUE CREA EL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE SONORA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 92/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 92/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 49, fracciones XI –en su porción normativa impugnada– y XIII, de la Ley Número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, expedida mediante decreto publicado en el Boletín Oficial de esa entidad el cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

El artículo 49, fracción XI, en la porción normativa impugnada, dispone como requisito para ser director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, no haber sido condenado por delito doloso que imponga pena de prisión; mientras que la fracción XIII establece no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de culpa o responsabilidad, o bien, sentencia condenatoria firme.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El tres de junio de dos mil veintiuno, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 49, fracciones XI –en su porción normativa "*delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de*"– y XIII, de la



Ley Número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, expedida mediante decreto publicado en el Boletín Oficial de esa entidad el cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la promovente expuso, en un único concepto de invalidez, los siguientes argumentos:

a) Las exigencias de las fracciones impugnadas trasgreden los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un cargo en el servicio público. Las personas que han sido sancionadas en algún momento por las conductas enunciadas y que ya cumplieron la sanción impuesta deben tener la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

b) El artículo 1o. de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es Parte. Establece la prohibición de discriminar por razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, las condiciones sociales o de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de la persona. Dicha prohibición se hace extensiva a todas las autoridades del Estado en sus respectivos ámbitos de competencia. El creador de la norma debe cuidar no incurrir en un trato diferenciado injustificado. No toda distinción es discriminatoria, pues puede ser razonable y objetiva. Será discriminatoria cuando constituya una diferencia arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos de una persona. Es contraria al parámetro de regularidad constitucional 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 discriminación respecto del goce de un derecho que se reconoce a quienes no se consideran incursos en tal situación.

c) El derecho humano a la igualdad ha sido interpretado a partir de dos principios: i) igualdad ante la ley, que implica que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en la misma situa-



ción; e, ii) igualdad en la ley, que opera frente a la autoridad materialmente legislativa y que tiene por fin evitar diferenciaciones legislativas injustificadas.

d) En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece igual protección ante la ley. Además, si un Estado establece disposición es que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. La Corte Interamericana ha reconocido que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico nacional e internacional. Ese tribunal ha sostenido que la noción de igualdad se desprende de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación discriminatoria.

e) Respecto a la libertad de trabajo (artículo 5o. de la Constitución Federal) y el derecho a ocupar un cargo público (artículo 35, fracción VI, de la Constitución), se advierte que todas las personas, en un plano de igualdad pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo que implica el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombradas para tal efecto. El derecho al trabajo sólo puede vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa, cuando se ofendan los derechos de terceros o de la sociedad. La Corte Interamericana ha señalado que todo procedimiento de nombramiento de un cargo público debe tener como función no sólo la selección según los méritos del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades a través de la libre concurrencia. Ese tribunal ha enfatizado que tales procedimientos tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables. Todas las personas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios.

f) Los requisitos previstos en las normas impugnadas impiden de manera injustificada que las personas que se encuentren en las hipótesis de restricción accedan al cargo público de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora.

g) Aunque las fracciones XI y XIII del artículo 49 de la ley local contienen el mismo vicio de invalidez, por su redacción se desprende que ellas implican dis-



tintas hipótesis, por lo que resulta pertinente precisar sus alcances, con la finalidad de evidenciar que por la amplitud con las que fueron establecidas, se excluye injustificadamente a determinados sectores de la población para acceder al cargo referido.

h) La fracción XI del artículo 49 del ordenamiento citado establece que para ser designado como titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de la entidad se requiere no haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga prisión. Este supuesto comprende todo tipo de delitos dolosos, graves o no graves, cualquier condena por la comisión de delitos dolosos y que fue sentenciado con pena privativa de prisión no puede ocupar el cargo aun cuando no guarde relación alguna con la función a desempeñar.

i) Por otra parte, la fracción XIII del artículo 49 de la Ley Número 253, establece diversos supuestos de exclusión que también se considera deben ser explicados. Esto, en función de que dicha disposición prevé que para ser director del Centro de Conciliación de la entidad, el aspirante no debe haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo por infracciones graves, lo que aplicará para aquellas personas que hubieren sido sancionadas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se consideren graves de acuerdo al capítulo II del título tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, o bien, de aquellas cometidas conforme a los supuestos enlistados en el artículo 225 bis de la Ley de Tránsito (conducir en exceso de velocidad; conducir en estado de ebriedad o bajo la acción de drogas o sustancias que disminuyan su aptitud; hacer uso de teléfonos celulares al conducir, etcétera). Así como de otras conductas sancionables a las que se refiere cualquier otra ley que constituyan infracciones administrativas que, en cada caso, la autoridad competente califique como graves.

j) La norma tampoco distingue entre la sanción impuesta, sino que en términos de la disposición la restricción se actualiza si la resolución o acuerdo implica expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad o sentencia condenatoria firme.

k) La disposición reclamada impide que una persona por la simple circunstancia de haber sido sancionada en cualquier procedimiento administrativo por



infracciones que se consideren graves por la autoridad local o federal correspondiente, sin importar incluso la sanción impuesta, quedarán excluidos de toda posibilidad de ser designados como titulares la dirección.

l) Por otra parte, la señalada fracción XIII, también establece que para ocupar el cargo se requiere no haber sido sancionado en materia penal por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras. Sin embargo, no define cuáles son las conductas prohibidas que necesariamente se relacionan con el ejercicio del cargo.

m) Las normas resultan sobre inclusivas, desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad tras haber cumplido una pena o sanción. La generalidad de los requisitos se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido una pena y se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante. Además, hace distinciones injustificadas entre las personas que han sido condenadas penal o administrativamente y aquellas que no tienen antecedentes penales.

n) Debe aplicarse un test de escrutinio ordinario de proporcionalidad. Conforme a lo sustentado por el tribunal constitucional, cuando una norma no hace una distinción basada en una categoría sospechosa, corresponde realizar un escrutinio ordinario de la medida bajo los siguientes parámetros: finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida; b) instrumentalidad de la medida; c) proporcionalidad.

o) En el caso, si bien los preceptos normativos buscan generar las condiciones propicias para que quienes accedan al puesto mencionado tengan el perfil necesario para el desempeño, los requisitos no tienen relación directa, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales o que no haya sido sometida a una investigación administrativa por una infracción grave ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal puesto, per se, no ejercerá las labores de forma adecuada, mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir sus funciones con eficiencia.



3. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de nueve de junio de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 92/2021, así como su turno al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.

4. El catorce de junio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora y ordenó dar vista para que, dentro del plazo de quince días hábiles, rindieran los informes correspondientes. También se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, hasta antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su representación corresponda.

5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** El consejero jurídico de la gobernadora del Estado de Sonora, rindió su informe en los siguientes términos:

a) No existe razón para tachar de inconstitucional el artículo puesto que cuando se esté frente a un caso concreto, debe ser evaluada su situación en lo individual y considerada en razón del motivo por el que se impuso la sanción, dejando de lado la información que se refiere a la vida y protegiendo en todo tiempo la investigación.

b) Establecer esos requisitos no representa una práctica discriminatoria puesto que se está velando por obtener el mejor perfil posible para ocupar el puesto de director general y se debe tomar en consideración que se están velando otros intereses para garantizar que el ocupante del cargo tenga un grado mínimo de conocimientos puesto que entre las obligaciones se encuentra el manejo de sumas importantes de dinero. Resulta indispensable tener un mínimo de honradez y probidad que, en caso de no contar con ella, descalifican a quien participa en la selección lo que de ninguna manera se trata de exclusión social, marginación o cualquier otro calificativo.

c) La norma es constitucional porque la regulación está justificada ya que obedece a la protección del interés social que implica que la institución continúe



funcionando. El fin que se persigue al contratar, es escoger y contar con las personas idóneas para dichas tareas y tener la certeza de que la dirección general se maneja de forma adecuada. Por ello la persona debe tener solidez moral, gozar de buena reputación y que en los hechos garantice el objeto de la dirección.

d) El artículo no limita el derecho a la reinserción social, pues únicamente se pretende contar con la persona idónea para el puesto vacante. Quien trata de reinsertarse a la sociedad puede hacerlo con un trabajo acorde a su situación y condición sin pasar por alto que se violentó la ley y se quebrantó el Estado de derecho. Aun habiendo cumplido su sentencia este hecho no puede pasar por alto que en ciertos casos es necesario contar con un pasado transparente.

e) La forma de considerar la responsabilidad penal de que fue objeto el candidato a director, debe relacionarse con el tipo de delito cometido, dolosos o culposos, y en todo caso debe valorar esto contra su instrucción general y otros elementos de análisis que se requieren para aceptar o no al propuesto. El procedimiento no bloquea a nadie, sino escoge a quien debe ocupar el cargo y en todo caso permite que, quien quiera laborar en el organismo lo haga, pero sin ser el titular de éste.

f) Por tanto, es falso que la porción normativa tildada de inconstitucional genere espectros discriminatorios y estigmatizantes, pues como se ha dicho los requisitos son consecuencia de los requerimientos técnicos que para el puesto se necesitan.

g) Por otra parte, la norma supera un test de escrutinio estricto. La norma persigue una finalidad de especial relevancia, pues el objetivo del legislador fue asegurar la honradez y apego a la legalidad de las personas que pretenden ocupar cargos públicos. Además, se encuentra directamente conectada a la consecución de esos objetivos. Por último, es la medida menos restrictiva para asegurar esos objetivos.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Sonora. El presidente de la diputación permanente del Congreso del Estado de Sonora rindió informe en los siguientes términos:



a) Es cierto el acto reclamado consistente en la discusión y aprobación de la Ley Número 253 que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora. Sin embargo, se niega que dicha ley contenga artículos inconstitucionales ni que existan vicios en el proceso legislativo.

b) No se plasman actos discriminatorios en la porción normativa "delito doloso que imponga pena de prisión. Tratándose de" del artículo 49; tampoco existe acto discriminatorio en la fracción XIII del citado artículo, toda vez que quienes funjan como servidores públicos deben ser personas honestas.

c) La propia Constitución Federal ha establecido como requisito para ocupar algún cargo el no haber sido condenado por delitos por cierto tiempo o por cierto tipo de delitos, por tanto, no se contraviene ningún principio constitucional. La función pública debe contar con las personas más idóneas, más capaces, honestas y que transmitan certeza a la población. Así, se brinda certeza a la ciudadanía de que contarán con funcionarios públicos que gocen de buena reputación.

7. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentaron opinión alguna.

8. **Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. 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 Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la invalidez del artículo 49, fracciones XI –en su porción normativa impugnada– y XIII, de la Ley Número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, por ser contraria a los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.



III. OPORTUNIDAD

9. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

10. La norma impugnada fue publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el martes cuatro de mayo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días para la presentación transcurrió del miércoles cinco de mayo al jueves 3 de junio de dos mil veintiuno.

11. La demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de junio de dos mil veintiuno; por tanto, su presentación resulta oportuna por encontrarse dentro del plazo referido.

IV. LEGITIMACIÓN

12. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues presentó la demanda la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución.¹

¹ 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



13. En el caso, la referida Comisión Nacional impugnó la validez del artículo 49, fracciones XI –en su porción normativa impugnada– y XIII, de la Ley Número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, por ser contraria a los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

14. Conforme a los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde a su presidente la representación legal. La demanda fue presentada por persona legitimada para ello, pues lo hizo María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

15. El Poder Ejecutivo demandado manifestó que la Comisión accionante carece de legitimación para impugnar la norma. Señala que la legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, etcétera. Alega que en el caso se está impugnando una ley local por lo que el legitimado activamente es el organismo de protección de derechos humanos equivalente en la entidad federativa. Alega que se actualiza una causa de improcedencia por falta de legitimación procesal de la accionante, pues el único supuesto de procedencia no se actualiza en la especie ya que no se viola ningún derecho humano y tampoco se atenta contra la dignidad de nadie. Concluye señalando que la causa de improcedencia es por falta de legitimación procesal de la accionante por lo que debe sobreseerse.

16. Sin embargo, se advierte que su alegato lo hace depender de una aparente falta de legitimación de la Comisión accionante. Este Tribunal Pleno

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."



concluye que debe desestimarse pues, como ya fue determinado en el apartado anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sí cuenta con legitimación en la presente acción de inconstitucionalidad, ya que alega la invalidez del artículo bajo estudio al estimar que es contrario a los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público.

17. Por su parte, el Poder Legislativo Local solicitó que se sobresea el asunto, conforme a lo previsto en los artículos 20² y 65³ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18. Sin embargo, realiza un argumento genérico, sin que este Tribunal Pleno advierta –de oficio– que se actualice alguna causal de improcedencia ni motivo alguno de sobreseimiento.

VI. ESTUDIO DE FONDO

19. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la invalidez del artículo 49, fracciones XI –en la porción normativa impugnada que se subraya abajo– y XIII, de la Ley Número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, expedida mediante decreto publicado en el Boletín Oficial de esa entidad el cuatro de mayo de dos mil veintiuno. Esa disposición es de contenido siguiente:

² "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y,

"IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales."

³ "Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."



"**Artículo 49.** Para ser director general del centro, deberá cumplir con lo siguiente:

"I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"II. Tener por lo menos 30 años de edad cumplidos al día de la designación;

"III. Tener título y cedula profesional de licenciado en derecho o abogado registrado ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública o ante la Secretaría de Educación y Cultura, con una antigüedad de por lo menos 5 años al día de su designación;

"IV. Tener capacidad y experiencia comprobable en actividades profesionales, de servicio público, o administrativo que estén sustancialmente relacionadas en materia laboral, no menor a tres años al día de su designación;

"V. No haber sido dirigente de asociaciones patronales o sindicatos en los tres años anteriores a la designación;

"VI. Gozar de buena reputación;

"VII. No encontrarse en ningún supuesto de conflicto de intereses;

"VIII. No ser fedatario público, salvo que solicite licencia;

"IX. No haber sido representante popular, por lo menos tres años anteriores a la designación;

"X. No encontrarse en alguno de los impedimentos para ser integrante de la Junta de Gobierno que señale la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora; ni en los supuestos a que se refieren las fracciones IV y VIII del artículo 6o. transitorio del decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial el 27 de diciembre de 2019;



"XI. No haber sido condenado mediante sentencia firme por **delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de** delitos patrimoniales doloso (sic), cualquiera que haya sido la pena;

"XII. No encontrarse al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente, o en su caso penalmente, para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y,

"XIII. No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien sentencia condenatoria firme."

20. Corresponde a este Pleno determinar si la norma, en las porciones normativas impugnadas, es constitucional o, de lo contrario, determinar la invalidez de ésta. Para ello, el estudio se dividirá en tres partes: (A) parámetro de regularidad constitucional; (B) requisito de no haber sido condenado por delitos dolosos que imponga pena de prisión, de la fracción XI del artículo 49 impugnado; y, (C) requisitos contenidos en la fracción XIII del artículo 49 impugnado.

A. Parámetro de regularidad constitucional

21. En tanto que los agravios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se formulan principalmente a la luz del derecho de igualdad y no discriminación y tomando en consideración, además, que diversos precedentes⁴ de

⁴ Acción de inconstitucionalidad 83/2019, fallada el quince de octubre de dos mil veinte bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Acción de inconstitucionalidad 117/2020, fallada el veinte de abril de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Acción de inconstitucionalidad 184/2020, fallada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Acción de inconstitucionalidad 118/2020, fallada el veinte de mayo de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

Acción de inconstitucionalidad 263/2020, fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han abordado temáticas similares a las planteadas en la presente acción y se han analizado conforme al parámetro de regularidad constitucional de este derecho, se aborda el estudio del presente asunto bajo esa óptica.

22. La Constitución Federal establece el derecho a la igualdad y no discriminación en el último párrafo del artículo 1o., el cual señala:

"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."

23. Este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016,⁵ sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Federal es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

24. Se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus com-

Acción de inconstitucionalidad 115/2020, fallada el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Acción de inconstitucionalidad 192/2020, fallada el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

⁵ Resuelta por el Pleno la Suprema Corte en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte 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.



petencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

25. No obstante, también se ha precisado que, si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todas las personas deban ser siempre iguales en todos los ámbitos, en condiciones absolutas y bajo cualquier circunstancia. Al contrario, en lo que debe traducirse el derecho a la igualdad, es en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma injustificada; por ello, dicho principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de tal forma que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será una exigencia constitucional.⁶

26. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil* señaló que "los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas".⁷

27. Por otro lado, en el *Caso Duque Vs. Colombia*, el Tribunal Interamericano reiteró que "la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la

⁶ Mismas consideraciones se sostuvieron por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como en la acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta por este Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

⁷ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de quince de julio de dos mil veinte. Serie C No. 407, párr. 183.



inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentren incurso en tal situación".⁸

28. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.

29. Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el derecho a la igualdad. En efecto, en la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),⁹ señaló que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido interpretado y configurado a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (dimensión formal). Sin embargo, también tiene una dimensión sustantiva o de hecho.

30. En cuanto al principio de igualdad ante la ley, obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación razonable y suficiente.

31. En esa línea, el principio de igualdad en la ley opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la

⁸ Corte IDH. *Caso Duque vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C. No. 310, párr. 91.

⁹ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.". Tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121, registro digital: 2015679.



norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

32. Por otra parte, el derecho a la igualdad, en su dimensión sustantiva o de hecho, tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

33. Lo anterior, también ha sido reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, más recientemente, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, donde sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley; y la segunda es la dimensión material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados. Bajo esta línea, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material.¹⁰

34. Sin embargo, es importante mencionar que este Tribunal Pleno también ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes. Pues bien, la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

35. Además, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportu-

¹⁰ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antônio de Jesus Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de quince de julio de dos mil veinte. Serie C No. 407, párr. 199.



tunidad de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.¹¹ En similares términos, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal dispone como un derecho de la ciudadanía de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.¹²

36. El Tribunal Pleno ha interpretado que, cuando se 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.¹³ En el ámbito de su competencia, las Legislaturas Locales o el Congreso de la Unión, gozan de una amplia configuración para definir, en las leyes secundarias, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público.

¹¹ **"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."

¹² **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

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

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

IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

¹³ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, fallada el veintiuno de julio de dos mil veinte bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En el apartado que interesa, el precedente sigue lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, falladas el cinco de octubre de dos mil seis bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.



37. Será necesario que los requisitos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables a fin de evitar la discriminación 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.

38. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la 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. 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, 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 al nivel de especialización solicitado, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

39. Ahora bien, una mayoría de quienes integran este Tribunal Pleno ha sostenido que para someter a escrutinio constitucional este tipo de normas que establecen requisitos para acceso a empleo o cargo públicos, similares al que se cuestiona hoy, se debe utilizar un test de mera razonabilidad.

40. Conforme a esa metodología, se deben realizar dos pasos: 1) determinar si el requisito tiene una finalidad legítima; y, 2) establecer si la medida es adecuada para cumplir con ese fin.

41. Por tanto, aplicando el parámetro de regularidad constitucional ya referido, así como la metodología de escrutinio constitucional aplicables, se procede a estudiar el caso concreto.

B. Requisito de no haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que imponga pena de prisión.

42. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que esta exigencia vulnera el derecho de igualdad y no discriminación, la libertad de



trabajo y el acceso a un empleo público toda vez que, injustificadamente, impiden que las personas que han sido sentenciadas por la comisión de un delito puedan desempeñar la función pública aun cuando la sanción ya haya sido cumplida. Además, limita de forma genérica a las personas condenadas por la comisión de cualquier delito doloso, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar.

43. El concepto de invalidez resulta, en esencia, **fundado**. El requisito resulta inconstitucional por ser contrario al derecho a la igualdad; en consecuencia, debe decretarse su invalidez.

44. Este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 83/2019**¹⁴ declaró la invalidez del requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* para aspirar al ejercicio del notariado¹⁵ por vulnerar el derecho a la igualdad y no discriminación.

45. Se consideró que la formulación de la norma resultaba muy general ya que comprendía cualquier persona condenada por cualquier delito aun cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar. Además, que no se acotaba la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad con lo que se comprendía incluso aquellos delitos cuya comisión corresponda una sanción no privativa de la libertad como medida alternativa. Ello sin que se justificara por qué tal medida resulta idónea para garantizar el correcto ejercicio de la patente que podría detentar la persona aspirante a notaria.

46. Luego, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 117/2020**,¹⁶ se declaró la invalidez de la disposición impugnada que establecía como requisito para ser persona que realice estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, *no haber recibido condena por delitos dolosos*.¹⁷

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 83/2019, fallada el quince de octubre de dos mil veinte bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁵ Artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 117/2020, fallada el veinte de abril de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁷ Artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua.



47. Se dijo que la norma resultaba contraria al derecho de igualdad ya que resulta en extremo general. Además, que para asegurar el correcto desempeño de su función no era constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o perjuicios sociales dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función y que además actúe conforme a los estándares de interés superior de la niñez, sino que tiende a una cuestión estigmatizante porque presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando, lo cual es contrario al derecho penal del acto. Inclusive, el efecto de la norma impugnada es que la persona condenada sea objeto de una doble sanción, pues por un lado se le impone una sanción en ejercicio de la facultad punitiva del Estado por la comisión de un delito, por el otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos una vez que se reinserta a la sociedad.

48. Asimismo, se señaló que la Legislatura Local realizó una distinción que, en estricto sentido, no estaba estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar y no tiene realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de dicha labor.

49. En similares términos, se pronunció este Tribunal Pleno al fallar la **acción de inconstitucionalidad 184/2020**,¹⁸ donde se determinó la invalidez del requisito *no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso* para ser comisionado de la Comisión de Búsqueda de Personas local.¹⁹

50. El tribunal reiteró su criterio en cuanto a que las normas tan generales como la impugnada resultaban sobre inclusivas, con lo que tiende a vulnerarse el derecho a la igualdad y la no discriminación, en tanto que la intervención que en la norma general se efectúa a esos derechos excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el porqué sólo

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 184/2020, fallada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

¹⁹ Artículo 26, fracción II, en la porción normativa que dice: "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato."



ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate, lo cual haría incompatible el desempeño de dicha función a quien fue sancionado en esos términos.

51. Además, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 118/2020**,²⁰ esta Corte determinó la invalidez del requisito de *no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año*, para ser titular de la Jefatura del Servicio de Administración Tributaria del Estado.²¹ La sentencia propuso que a pesar de que la norma tiene un fin constitucionalmente válido, pues pretende establecer calidades determinadas para el acceso a un cargo público, es decir introduce un filtro para asegurar que accedan al puesto de jefatura las personas que no han sido condenadas; sin embargo, el requisito no tiene una relación directa, clara e indefectible para cumplir con la finalidad referida. Lo anterior infringe el derecho de igualdad y genera una falta de razonabilidad.

52. Asimismo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 263/2020**,²² este Tribunal Pleno declaró la invalidez de una norma que disponía el requisito de *no haber sido sentenciado por delito doloso* para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Nayarit.²³

53. Se determinó que el legislador introdujo una diferenciación injustificada que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en el cargo, lo que resulta además contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre sujetos que se encuentran en una situación jurídicamente relevante para satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo. Además, se señaló

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 118/2020, fallada el veinte de mayo de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

²¹ Artículo 13, apartado A, fracción IV, de la Ley que Establece el Servicio de Administración Tributaria del Estado de Tamaulipas.

²² Acción de inconstitucionalidad 263/2020, fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²³ Artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit.



que exigir a la persona que pretende ocupar el cargo de comisionada, que compruebe que no ha sido condenada por delito doloso implica que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral en el sentido de que una persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de dicha labor.

54. Por otra parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 106/2019**,²⁴ este tribunal reconoció la validez²⁵ del requisito de *no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*, para ser designado vicefiscal, o para ser titular de una fiscalía especializada.²⁶ Esta decisión se basó preponderantemente atendiendo principalmente a las características del cargo lo que justificaba la inclusión de este requisito.²⁷

55. Igualmente, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 182/2020**²⁸ se reconoció la validez del requisito de *no haber sido condenado por la comisión de delito doloso para ejercer el cargo de comisionado del Sistema Penitenciario de Baja California*.²⁹ El proyecto proponía la invalidez de dicho requisito por no superar un test de razonabilidad; sin embargo, el argumento fue desestimado por no alcanzar la mayoría calificada pues varios integrantes del Pleno estimaron la validez de la norma atendiendo a la naturaleza del cargo.³⁰

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 106/2019, fallada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

²⁵ El proyecto propuso la validez del requisito lo cual fue votado por los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek y Franco González Salas y las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa. Votaron por la invalidez de las normas los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁶ Artículos 21, fracción IV y 24, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

²⁷ El engrose se encuentra pendiente de publicación por lo que, en su caso, una vez publicado se añadirían los motivos que rigen la determinación de validez.

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 182/2020, fallada el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

²⁹ Artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California.

³⁰ Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayan.



56. Finalmente, es necesario destacar que este tribunal, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 192/2020**,³¹ se pronunció sobre un requisito muy similar. En ese asunto se determinó la invalidez del artículo 32, fracción VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad de veintinueve de junio de dos mil veinte, consistente en "*no haber sido condenado por delito doloso*" para ocupar el cargo de director general del Centro de conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

57. En ese precedente, como cuestión previa, se dijo que el artículo 123, apartado A, fracción XX, párrafo segundo, de la Constitución Federal, constituye la base de los Centros de Conciliación Laboral de las diversas entidades federativas, al señalar que la función conciliatoria entre los trabajadores y los patrones se llevará en el orden local mediante los referidos centros, que cuentan con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión y se regirán conforme a los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

58. Se subrayó que a las Legislaturas de las entidades federativas se les concede un amplio margen de configuración legislativa, con la finalidad de que impongan los requisitos que consideren prudentes y necesarios a todas aquellas personas que aspiren a ejercer el cargo de "director del Centro de Conciliación Laboral".

59. Se destacó que si bien el artículo 123, apartado A, fracción XX, último párrafo, de la Constitución Federal, establece las cualidades y requisitos con los que deben contar las personas que aspire a ocupar la titularidad del "Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral", lo cierto es que esas exigencias no pueden entenderse replicadas a nivel local porque el constituyente claramente dispuso que la integración y funcionamiento de la función de conciliación en el orden local dependería de la configuración legislativa de cada una de las Legislaturas Locales.

³¹ Acción de inconstitucionalidad 192/2020, fallada el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



60. Ahora bien, en el caso concreto no cabe duda de que la norma realiza una distinción, por lo que debe realizarse un escrutinio para determinar si esa distinción es razonable. Para ello, este Tribunal Pleno debe pronunciarse si el requisito persigue una finalidad legítima.

61. El requisito sí persigue una finalidad legítima. Conforme a la Ley que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, para la administración, organización y funcionamiento del centro, estará integrado por una Junta de Gobierno y una Dirección General.³² El director general tendrá diversas facultades tales como: tener la representación legal del centro; ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas; otorgar poderes generales y especiales, así como sustituirlos y revocarlos; nombrar y remover libremente al personal del centro; dirigir técnica y administrativamente las actividades del centro; imponer medidas de apremio en caso de inasistencia del patrón dentro del procedimiento de conciliación; entre muchas otras.³³

62. Por tanto, resulta legítimo establecer un requisito dirigido a definir determinadas calidades que permitan el correcto desempeño de quienes ocuparán el cargo. Más aún si se toma en cuenta que dentro de las funciones del director del Centro de Conciliación son muy amplias: desde la gestión misma del centro, la remoción y contratación del personal, así como la imposición de medidas de apremio; se pretende entonces que se tengan personas cuyas calidades personales permitan asegurar el correcto desempeño de la función.

63. Sin embargo, esta Corte estima que la medida no es adecuada para cumplir con esa finalidad. Resulta sobre inclusivo y, por tanto, desproporcionado, establecer el requisito de *no haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión*, aun y cuando el delito no se relacione de manera alguna con las atribuciones del cargo.

64. Los requisitos deben estar relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de su cargo, con la característica de ser objetivos y razonables a fin de evitar cualquier tipo de discriminación.

³² Artículo 9 de la ley bajo estudio.

³³ Artículo 50 de la ley bajo estudio.



65. En el presente caso, la generalidad y amplitud del requisito referido se constituye como una norma sobre inclusiva. Ello genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que ello permita, justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

66. Se insiste que el requisito no tiene una relación directa, clara e indefectible para cumplir con la finalidad referida, lo que infringe el derecho de igualdad y genera una falta de razonabilidad.

67. Retomando las diversas consideraciones que este Tribunal Pleno ha desarrollado al resolver asuntos similares –expuestas en párrafos previos–, se reitera que la formulación de la norma resulta muy general ya que comprende cualquier persona condenada por cualquier delito aun cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar. Además, que no se acota la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad con lo que se comprende incluso aquellos delitos cuya comisión corresponda una sanción no privativa de la libertad como medida alternativa. Ello sin que se justificara por qué tal medida resulta idónea para garantizar el correcto ejercicio de la función de inspección.

68. Las normas tan generales como la impugnada resultan sobre inclusivas, con lo que tiende a vulnerarse el derecho a la igualdad y la no discriminación, en tanto que la intervención que en la norma general se efectúa a esos derechos excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el por qué sólo ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate, lo cual haría incompatible el desempeño de dicha función a quien fue sancionado en esos términos.

69. Asimismo, para asegurar el correcto desempeño de su función no era constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o perjuicios sociales



dado que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, sino que tiende a una cuestión estigmatizante porque presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando, lo cual es contrario al derecho penal del acto. Inclusive, el efecto de la norma impugnada es que la persona condenada sea objeto de una doble sanción, pues por un lado se le impone una sanción en ejercicio de la facultad punitiva del Estado por la comisión de un delito, por el otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos una vez que se reinserta a la sociedad.

C. Requisitos contenidos en la fracción XIII del artículo 49 de la Ley que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado Sonora

70. El artículo 49, fracción XIII, dispone como requisito, para ser director del Centro de Conciliación, los siguientes: "No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien, sentencia condenatoria firme."

71. De la fracción impugnada es posible advertir que se establece lo siguiente:

1. No haber sido sancionado con motivo de una **investigación de carácter administrativo**, por infracciones graves.

2. No haber sido sancionado con motivo de una **investigación de carácter penal**, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión: *i)* cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad; o bien, *ii)* sentencia condenatoria firme.

72. A continuación, se realizará un pronunciamiento sobre cada uno de esos supuestos a la luz del parámetro de regularidad constitucional referido en el apartado A).



C.1. No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves.

73. Este tribunal estima que dicho requisito, si bien persigue una finalidad legítima, no es adecuada para cumplir ese fin.

74. Si bien el legislador local pretendió establecer este requisito a fin de que el director del Centro de Conciliación estuviera exento de cualquier antecedente de sanción que pudiera afectar el servicio público, una medida así resulta irrazonable en virtud de que:

- No permiten identificar el tipo de sanción impuesta (*suspensión, destitución, inhabilitación, multa, o alguna otra*).
- No precisan si se trata de sanciones impuestas a servidores públicos por resolución de naturaleza administrativa o en su carácter de meros ciudadanos.
- No precisan si se trata de resoluciones firmes o *in judice* sobre las que exista un medio de impugnación pendiente de fallarse;
- No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción o conducta sancionada es reciente o si fue impuesta hace varios años; y,
- No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, de aquellas sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos. Tampoco aclaran si se trató de una sanción definitiva y ejecutada, ya que podría darse el caso de una persona sancionada en determinado momento, pero que logró la revocación o nulidad de dicha sanción a partir de los medios de defensa respectivos.

75. Es así que las normas impugnadas *no superan el test de razonabilidad* al ser sobre inclusivas, ya que restringen el acceso a ser director del Centro de Conciliación, 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, 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 la función en cuestión.

76. En ese tenor, la restricción, aun cuando señala que se trata de conductas graves, genera una condición de desigualdad no justificada frente a otras personas aspirantes, pues el tipo de sanciones administrativas es muy variada y la gravedad se clasifica atendiendo a determinados ámbitos administrativos cívicos, en materia de tránsito, responsabilidades administrativas de servidores públicos, sanciones administrativas en otras materias como la fiscal, entre muchos otros supuestos que no permiten valorar objetivamente que esa restricción se encuentre estrechamente ligada con la función que se pretende salvaguardar. Sobre todo, no se clarifica cómo el respectivo antecedente de sanción incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente dicha actividad.

77. Evidentemente, en las normas examinadas el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función 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 calificada como grave, lo cual contiene un problema de *sobre inclusión*.

78. Similares consideraciones fueron sostenidas por este Tribunal Pleno al fallar la **acción de inconstitucionalidad 115/2020**.³⁴

79. Cabe aclarar –como se determinó en la referida acción de inconstitucionalidad 111/2019 y se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 115/2020– que tal conclusión no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos o funciones, podría resultar posible incluir una condición con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial

³⁴ Acción de inconstitucionalidad 115/2020, fallada el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



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.

80. Sin embargo, lo que no es posible aceptar, es el diseño de normas abiertamente sobre inclusivas como las impugnadas, en las que, de forma arbitraria, se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo o en el caso, de una función social vinculada a la participación ciudadana, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si ya ha sido cumplida. Lo anterior, máxime que dicha condición, no necesariamente presupone que una persona que fue sancionada en el pasado, es actualmente corrupta, deshonesto, ímproba o que no es capaz de realizar una función como la aquí analizada.

C.2 No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión: i) cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad; o bien, ii) sentencia condenatoria firme.

81. Esta Corte observa que esta porción normativa presenta un primer problema que es la sanción penal por violación a las leyes nacionales **o extranjeras**. La referencia a leyes extranjeras resulta problemática pues se refiere a faltas o delitos cometidos en cada contexto nacional a partir de diversas sanciones reguladas en cada país sin que necesariamente estuviera relacionado con la función a desempeñar como director del Centro de Conciliación. Además, –y aquí resulta pertinente retomar algunas de las consideraciones plasmadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2020– en otras posibles lecturas, dicho componente de la norma podría dar a entender que basta que una persona sea sancionada por autoridad competente en el extranjero, aun sin ser servidor público, o que, siendo servidor público en México, fuese sancionado durante su tránsito o permanencia en otro país por cualquier motivo.

82. De hecho, la problemática sobre este componente de la norma es aún mayor, considerando que el contexto social y cultural de cada país determina el tipo de sistema jurídico, así como las sanciones políticas, penales, civiles,



administrativas o de cualquier otra índole aplicables a cada caso, sin que esas conductas se encuentren necesariamente también reguladas en nuestro país, lo que llevaría incluso a juzgar a todas aquellas personas que aspiren al cargo bajo estudio, por conductas que pudieran ser no reprochables por el Estado Mexicano. En tal sentido, y por mayoría de razón, dicho componente también resulta inconstitucional por ser en extremo *sobre inclusivo*.

83. Por otra parte, respecto al supuesto **i) y ii)** igualmente resultan sobre inclusivos y pretenden abarcar **cualquier supuesto de sanción penal**, sin que se encuentren directamente relacionados con el cargo que permita asegurar los perfiles idóneos.

84. Por ejemplo, el requisito de no haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que haya tenido como conclusión **i) cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad**, resulta desproporcionado.

85. Conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, existen soluciones alternas y formas de terminación anticipada que pretenden despresurizar el sistema de justicia penal, agilizar los procedimientos y permitir que la víctima obtenga, entre otras cosas, la reparación del daño.

86. Por ejemplo, el procedimiento abreviado, como una forma de terminación anticipada, requiere para su procedencia que el imputado admita la responsabilidad por el delito que se le imputa. Luego establece beneficios diferenciados. Si el acusado no ha sido condenado previamente por delito doloso y el delito por el cual se lleva a cabo el procedimiento abreviado sea sancionado con pena de prisión cuya media aritmética no exceda cinco años, incluidas sus calificativas atenuantes y agravantes, el Ministerio Público puede: a) solicitar la reducción de hasta una mitad de la pena mínima en los casos de delitos dolosos; o, b) hasta dos terceras partes de la pena mínima en los casos de delitos culposos.³⁵

³⁵ Artículos 201 y 202 del CNPP.



87. La Primera Sala, se ha pronunciado en relación con esta figura y ha determinado que la *aceptación* voluntaria de la participación se da con el objetivo específico de terminar en forma anticipada el proceso penal, que se dé trámite en el procedimiento abreviado y se disfruten los beneficios legales que procedan tales como la obtención de penas menos estrictas.³⁶

88. Por otra parte, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, prevé los mecanismos que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal. Se prevé como mecanismo la junta restaurativa –además de la mediación y la conciliación– y se dispone que el alcance de la reparación del daño podrá comprender el reconocimiento de responsabilidad y la formulación de una disculpa a la víctima en virtud del cual el imputado acepta que su conducta causó un daño.

89. Se insiste en la invalidez de la norma debido a que se pretenden abarcar todos los supuestos de sanción penal sin distinguir su gravedad o no; sin hacer matices ni modulaciones respecto de las formas de terminación anticipada y mecanismos alternos de solución de controversias, que resultan procedentes además en casos que no se consideran de la máxima gravedad.

90. Por ejemplo, los acuerdos reparatorios proceden únicamente en los casos de delitos que se persiguen por querrela, requisito equivalente de parte ofendida o que admitan el perdón de la víctima o el ofendido; delitos culposos; delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.³⁷ Mientras que la suspensión condicional del proceso, procede en casos donde el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años.³⁸

91. El establecimiento de requisitos tan abiertos no cumple con la función de garantizar los perfiles idóneos para ocupar el cargo, por el contrario, generan

³⁶ Amparo directo en revisión 1619/2015. dieciséis de marzo de dos mil dieciséis. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

³⁷ Artículo 187 del CNPP.

³⁸ Artículo 192, fracción I, del CNPP.



una desigualdad en el acceso a los cargos públicos. Ello, aunado a que la parte final de la fracción XIII del artículo 49, pretende abarcar todos los supuestos ya que se refiere al requisito de no haber sido sancionado penalmente por **ii) sentencia condenatoria firme**.

92. Esto también resulta desproporcionado y sobre inclusivo. En el apartado *B* de esta sentencia, ya se realizó un pronunciamiento sobre la invalidez del requisito de *no haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que imponga pena de prisión*.

93. Por mayoría de razón resultan aplicables las consideraciones sustentadas por este Tribunal Pleno para decretar su invalidez. Esto así pues si ese requisito es inconstitucional aun y cuando se acota a señalar que esa sentencia firme debió haber sido por: a) delito doloso; b) que imponga pena de prisión; con mayor razón el requisito de no haber sido sancionado penalmente *por sentencia condenatoria firme* resulta inconstitucional pues abarca cualquier supuesto de sanción penal con la única salvedad que sea sentencia firme.

94. Así que, a fin de evitar repeticiones innecesarias, debe estimarse que el requisito bajo estudio resulta desproporcionado y sobre inclusivo bajo las mismas consideraciones –en lo conducente– ya referidas en el apartado *B* de esta sentencia.

95. Retomando las diversas consideraciones que este Tribunal Pleno ha desarrollado al resolver asuntos similares –expuestas en párrafos previos–, se reitera que la formulación de la norma resulta muy general ya que comprende cualquier persona condenada por cualquier delito aun cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar. Además, que no se acota la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad con lo que se comprende incluso aquellos delitos cuya comisión corresponda una sanción no privativa de la libertad como medida alternativa. Ello sin que se justificara por qué tal medida resulta idónea para garantizar el correcto ejercicio de la función de inspección.

96. Las normas tan generales como la impugnada resultan sobre inclusivas, con lo que tiende a vulnerarse el derecho a la igualdad y la no discriminación,



en tanto que la intervención que en la norma general se efectúa a esos derechos excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el porqué sólo ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate, lo cual haría incompatible el desempeño de dicha función a quien fue sancionado en esos términos.

VII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

97. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,³⁹ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

98. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de las fracciones XI –en su porción normativa impugnada– y XIII del artículo 49 de la Ley Número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, expedida mediante decreto publicado en el Boletín Oficial de esa entidad el cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

99. Así, el precepto impugnado deberá leerse de la siguiente forma:

"Artículo 49. Para ser director general del centro, deberá cumplir con lo siguiente:

³⁹ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

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



"...

"XI. No haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de delitos patrimoniales doloso (sic), cualquiera que haya sido la pena;

"...

"XIII. No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien sentencia condenatoria firme."

100. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 45, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia,⁴⁰ la presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

101. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

⁴⁰ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"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 ..."

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



SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 49, fracciones XI, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", y XIII, de la Ley Número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, expedida mediante el decreto publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Sonora, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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 las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología y de los párrafos ochenta y seis, ochenta y ocho y noventa, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 49, fracciones XI, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", y XIII, de la Ley Número 253, que crea el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Sonora, expedida mediante el decreto publicado en el



boletín oficial de dicha entidad federativa el cuatro de mayo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de trece de septiembre de dos mil veintidós, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil veintiuno, y la segunda previo aviso a la presidencia.

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

Firman los señores Ministros presidente y el ponente con el secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 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 día hábil siguiente, 2 de mayo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN 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. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

IV. LIBERTAD DE REUNIÓN. SU EJERCICIO EN EL ESPACIO PÚBLICO NO PUEDE CONDICIONARSE NI RESTRINGIRSE A UNA AUTORIZACIÓN PREVIA POR PARTE DEL ESTADO, PUES IMPLICARÍA QUE EL DISFRUTE DE ESE DERECHO EN BIENES DE USO DE DOMINIO PÚBLICO DEPENDA ENTERAMENTE DE LA DECISIÓN DE LAS AUTORIDADES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARA FIESTAS FAMILIARES EN DOMICILIO: 3 VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE LORETO, BAJA CALIFORNIA SUR, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO 2792, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

V. 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 DEL ARTÍCULO 22, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARA FIESTAS FAMILIARES EN DOMICILIO: 3 VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN"; DE LA LEY DE



HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE LORETO, BAJA CALIFORNIA SUR, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO 2792, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

VI. DERECHOS POR LA AUTORIZACIÓN PARA CELEBRAR FIESTAS FAMILIARES EN DOMICILIO. LA NORMA QUE ESTABLECE SU COBRO, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARA FIESTAS FAMILIARES EN DOMICILIO: 3 VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE LORETO, BAJA CALIFORNIA SUR, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO 2792, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

VII. HECHO IMPONIBLE. DIFERENCIAS DE SU CONSTITUCIÓN ENTRE LAS CONTRIBUCIONES DENOMINADAS "DERECHOS" Y LOS IMPUESTOS.

VIII. IMPUESTOS ADICIONALES. LA NORMA QUE ESTABLECE EL COBRO DE UN 30 % SOBRE EL MONTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES CAUSADOS POR CONCEPTO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, PREVISTOS EN LEY DE HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE LORETO, BAJA CALIFORNIA SUR, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE LORETO, BAJA CALIFORNIA SUR, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO 2792, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

IX. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. LA NORMA QUE ESTABLECE UNA CUOTA POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS CONFORME AL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA), NO GUARDA UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DE LOS MATERIALES UTILIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO Y, POR ENDE, VULNERA EL PRINCIPIO



DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 47, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE CONSTANCIAS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DEL MUNICIPIO POR CADA HOJA. 1 VEZ EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", Y FRACCIÓN IV DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE LORETO, BAJA CALIFORNIA SUR, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO 2792, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

X. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOMA EN CUENTA EL COSTO QUE REPRESENTA AL ESTADO LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE Y, ADEMÁS, QUE DICHAS CUOTAS SEAN FIJAS E IGUALES PARA TODOS LOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO.

XI. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES E IMPRESIÓN, CERTIFICACIONES O BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS, QUE OBREN EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 22, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PARA FIESTAS FAMILIARES EN DOMICILIO: 3 VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", 39 Y 47, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE CONSTANCIAS EXISTENTE EN LOS ARCHIVOS DEL MUNICIPIO POR CADA HOJA. 1 VEZ EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", Y FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE LORETO, BAJA CALIFORNIA SUR, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO 2792, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XII. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS. LA NORMA QUE ESTABLECE EL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS



MUNICIPALES, ES INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE LORETO, BAJA CALIFORNIA SUR, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO 2792, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL ARTÍCULO 22, EN SU PORCIÓN NORMATIVA PARA FIESTAS FAMILIARES EN SALÓN: 5 VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN" DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE LORETO, BAJA CALIFORNIA SUR, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO 2792, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XIV. 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 22, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PARA FIESTAS FAMILIARES EN DOMICILIO: 3 VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", 39 Y 47, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE CONSTANCIAS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DEL MUNICIPIO POR CADA HOJA. 1 VEZ EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN", Y FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL MUNICIPIO DE LORETO, BAJA CALIFORNIA SUR, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO 2792, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2021 Y SU ACUMULADA 183/2021. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.



ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Ejecutivo Federal estiman que los artículos 22; 23, fracción I, 39 y 47, fracciones III y IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur vulneran los derechos de seguridad jurídica, proporcionalidad tributaria, libertad de reunión e intimidad, puesto que establecen impuestos por la realización de fiestas familiares, un impuesto adicional y derechos por la expedición de copias certificadas y búsqueda de documentos en el archivo municipal.

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGINA
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	12
II.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	13
III.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada.	13
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	No se hicieron valer y el Tribunal Pleno no advierte ninguna de oficio.	16
V.	PRECISIÓN DE LA LITIS	Se precisan los preceptos que serán materia de análisis.	16
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Se declara la invalidez de las disposiciones impugnadas de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto.	18
VII.	EFECTOS	Se precisan los efectos de la sentencia.	47
VIII.	RESOLUTIVOS	PRIMERO. —Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. SEGUNDO. —Se declara la invalidez de los artículos 22, en su porción normativa "Para fiestas familiares en domicilio: 3 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización",	49



39 y 47, en su porción normativa "Expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos del Municipio por cada hoja. 1 vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", y fracción IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2792, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta determinación.

TERCERO.—Se declara la **invalidez**, por extensión, del artículo 22, en su porción normativa "Para fiestas familiares en salón: 5 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización" de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2792, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintiuno, en términos del apartado VII de esta sentencia.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California Sur, precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **siete de noviembre de dos mil veintidós**.

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

RESULTANDO:

1. **Presentación de la demanda del Ejecutivo Federal.** Por escrito presentado el seis de diciembre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, María Estela Ríos González, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del Decreto Número 2792, mediante el cual se expide la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Boletín Oficial de la entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintiuno, específicamente, los artículos 22, en la porción normativa que refiere "**para fiestas familiares en domicilio**", y 23, fracción I.

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El Poder Ejecutivo Federal estima violados los artículos 9, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que en su único concepto de invalidez expresó, en esencia, lo siguiente:

A) Principio de seguridad jurídica y legalidad. Argumenta que las porciones normativas impugnadas no generan certeza jurídica, pues las mismas deben ser claras y precisas para los gobernados, lo cual no acontece en la especie, ya que el artículo 22 pretende establecer la obligación de pagar un impuesto por concepto de diversión pública y espectáculo público con motivo de la realización de "**fiestas familiares en domicilio**", sin que se defina con claridad qué debe entenderse por "**fiesta**" o señalar los elementos para determinar cómo se actualiza dicho supuesto impositivo, ya que si el objeto de esa contribución es la diversión o los espectáculos de carácter público, el legislador local no justifica



el por qué se incluye en dicha categoría a los eventos privados realizados en el domicilio particular de los ciudadanos.

Agrega que, por su parte, el artículo 23 no especifica de manera precisa la forma en que se causará dicho impuesto sobre diversión pública y espectáculo público, ni el momento en el que se determinará actualizada la tarifa señalada para el caso de realizar "fiestas familiares en el domicilio", lo cual genera incertidumbre y falta de certeza jurídica en contravención a los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

B) Principio de proporcionalidad tributaria. Señala que, tratándose del impuesto por diversión o espectáculo, los sujetos pasivos de dicho tributo deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad económica; es decir, mediante la aportación de una parte justa y adecuada de los ingresos, utilidades o rendimientos que obtengan por la explotación de eventos públicos.

Refiere que el legislador local debió considerar los elementos mínimos para que los sujetos pasivos de dicha contribución paguen el impuesto considerando la mayor o menor demanda en su utilización como diversión pública y, por ende, la mayor o menor generación de riqueza que produce cada tipo de evento, pues debe existir una estrecha vinculación entre el objeto del impuesto –ganancia obtenida por el uso– y el monto del gravamen a pagar.

Sostiene que la porción normativa impugnada establece un impuesto por diversión o espectáculo público cuando se realicen fiestas familiares en domicilio, para lo cual se prevé una tarifa fija de tres veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

Aduce que la forma en que se encuentra determinado dicho impuesto impide que los sujetos pasivos del tributo realicen su respectivo pago, atendiendo a su capacidad económica, es decir, de acuerdo a los ingresos, utilidades o rendimientos que obtengan con motivo de la realización de los eventos señalados en la norma que se impugna.

Afirma que, en consecuencia, la porción normativa contenida en el artículo 22 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur,



contraviene el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, al no observar el principio de proporcionalidad en materia fiscal, toda vez que prevé la obligación de pagar un impuesto por concepto de diversión y espectáculos públicos con motivo de la realización de "**fiestas familiares en domicilio**", para lo cual señala una tarifa única a todos los contribuyentes, lo cual impide que el pago de ese impuesto revele una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

C) Derecho a la libertad de reunión e intimidad. Argumenta que las porciones normativas impugnadas restringen de forma injustificada la libertad de reunión y el derecho a la intimidad, al establecer un impuesto por concepto de diversión y espectáculos públicos con motivo de la realización de "**fiestas familiares en domicilio**"; situación que implica una intromisión a la intimidad de los gobernados, respecto de la cual las autoridades municipales no pueden restringir el derecho de reunión en los domicilios particulares por tratarse de actividades privadas que la Constitución Federal garantiza al individuo, razón por la que puede ejercerlos libremente sin tener que pagar, previamente, un impuesto por la realización del evento en comento.

Expone diversas consideraciones en torno al derecho de asociación y de reunión sostenidas en la tesis aislada 1a. LIV/2010 de la Primera Sala, de rubro: "LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS."

Agrega que, en el caso concreto, la disposición impugnada pretende establecer el cobro de un impuesto por concepto de la realización de reuniones o celebraciones familiares en los domicilios del Municipio del que se trata, lo cual implica la imposición de una restricción injustificada al ejercicio de un derecho fundamental como lo es la libertad de reunión.

Expresa diversos argumentos sobre el derecho humano a la privacidad e intimidad y al efecto cita el criterio contenido en la tesis aislada 2a. LXIII/2008, de rubro: "DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD, ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

Sostiene que las porciones normativas impugnadas violan el derecho a la libertad de reunión e intimidad, pues condiciona a los habitantes del Municipio



de Loreto, Baja California Sur, al pago de un impuesto para poder realizar fiestas familiares, por lo que claramente transgrede el derecho humano a la intimidad y la libertad de reunión consagrados en la Constitución Federal.

Destaca que, al resolver la acción de inconstitucionalidad **34/2019**, y por las mismas razones antes expuestas, esta Suprema Corte determinó declarar la invalidez de determinados preceptos de diversas legislaciones de ingresos municipales del Estado de San Luis Potosí.

Conforme a lo argumentado, reitera que las porciones normativas contenidas en los artículos 22 y 23 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, resultan inconstitucionales conforme a lo dispuesto por los artículos 9, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, al vulnerar los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria, así como el derecho a la libertad de reunión e intimidad.

Asimismo, solicita que, de estimarlo procedente, esta Suprema Corte vincule al Congreso del Estado de Baja California Sur para que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido y que incurran en la inconstitucionalidad alegada.

3. Radicación. Por auto de ocho de diciembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 179/2021, y, por razón de turno, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

4. Admisión. En proveído de diez de diciembre siguiente, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República para los efectos legales conducentes.

5. Presentación de la demanda promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por escrito presentado el trece de diciembre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este



Alto Tribunal, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 39 y 47, fracciones III y IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, expedida mediante Decreto Número 2792, publicado en el Boletín Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno.

6. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estimó violados los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, e hizo valer los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

Primero. Señala que el artículo 39 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, al disponer la obligación de los contribuyentes de pagar un impuesto adicional del 30 % sobre el monto de los impuestos y derechos principales previstos en dicho ordenamiento respecto de la ejecución de obras y servicios públicos, **vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de proporcionalidad tributaria.**

Lo anterior, en virtud de que dicha imposición no atiende a la capacidad contributiva de las personas que son sujetos a su causación, por lo que transgrede los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Expone bastos argumentos en torno a la naturaleza y características de las contribuciones y los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria.

Enseguida, reitera que en el artículo impugnado el legislador local determinó que, además del pago por los impuestos o derechos principales relacionados con la ejecución de obras y servicios públicos que se lleven a cabo en el Municipio de Loreto, Baja California Sur, los contribuyentes deberán pagar un impuesto adicional del 30 % sobre el monto principal calculado.



Aduce que dicho tributo no cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevé y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, dado que la base imponible la constituye, a su vez, el pago de otros impuestos y derechos previstos en la misma ley.

Agrega que la norma reclamada, atenta contra el principio de proporcionalidad, ya que ese impuesto no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinado, manifestación de riqueza que estuviera previamente sujeta a imposición a través de un impuesto primario, como operan las sobretasas u otras contribuciones adicionales que están justificadas en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal; sino que, por el contrario, grava de manera global los pagos de impuestos y derechos relacionados con la ejecución de obras y servicios públicos a cargo de los contribuyentes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria, cuestión que no refleja la capacidad real contributiva del sujeto pasivo.

Menciona que sobre el tema, la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 114/2013, determinó que los impuestos adicionales resultan violatorios del principio de proporcionalidad tributaria.

Sostiene que este tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de impuestos adicionales, cuya configuración resulta idéntica a la del impuesto impugnado, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019, 95/2020, 107/2020 y 15/2021.

Segundo. Señala que el artículo 47 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, establece la tarifa que se deberá pagar, entre otras, cuando las personas soliciten los siguientes servicios:

- Expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos municipales por hoja.
- Búsqueda de documentos del archivo municipal cuando no se precisen los datos y fechas del acto.



Conforme al primer supuesto, la tarifa aplicable será de una vez el valor diario de la unidad de medida y actualización por hoja, es decir \$89.62¹ (ochenta y nueve pesos con sesenta y dos centavos 62/100 moneda nacional); mientras que, respecto del segundo concepto, se deberá cubrir un monto de 2 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, esto es \$179.24 (ciento setenta y nueve pesos con veinticuatro centavos 24/100 moneda nacional).

Argumenta que **las normas prevén cobros desproporcionados** por esos servicios que no atienden a los costos que le representa al Estado la reproducción, búsqueda y entrega de los documentos que se soliciten, por lo que vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Refiere que no es justificable ni proporcional cobrar \$179.24 por la simple búsqueda de documentos, pese a que no se precisen los datos y fechas de la información solicitada, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

Menciona que es igualmente desproporcionado el cobro por la expedición de copias certificadas, pues si bien el servicio que presta el Estado no se limita a reproducir el documento original, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

Señala que el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado dar el servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio

¹ Debe precisarse que el valor aquí reflejado de la UMA corresponde al que se encontraba vigente en 2021.



a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que le impone la ley al servidor que la emite; aunado a que la norma prevé una tarifa a pagar que corresponde a una sola hoja certificada, lo cual no guarda razonabilidad respecto del costo de los materiales empleados, como hojas de papel, tinta, ni de la firma del funcionario que hace la certificación.

Finalmente, solicita que de ser declaradas inconstitucionales las disposiciones impugnadas, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto en 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.

7. Radicación y acumulación. En acuerdo de **quince de diciembre de dos mil veintiuno**, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad **183/2021**, en el que se ordenó la **acumulación a la diversa 179/2021**, en virtud de que existe identidad respecto del Decreto legislativo impugnado en este asunto.

8. Admisión. En la misma fecha, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para los efectos legales conducentes.

9. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur. Previo desahogo del requerimiento formulado al subsecretario de la Consejería Jurídica del Estado de Baja California Sur, por acuerdo de veintitrés de febrero de dos mil veintidós, se tuvo al **Poder Ejecutivo de dicha entidad** rindiendo el informe respectivo, en el que expresó los razonamientos siguientes:

En relación con la **acción de inconstitucionalidad 179/2021**, mencionó que no asiste razón a la promovente, ya que los dispositivos cuya invalidez se reclama no contravienen las disposiciones constitucionales ni convencionales invocadas, ya que la finalidad del legislador al emitir dichas normas (22 y 23, fracción I, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur) fue dar seguridad a los gobernados al momento de realizar las fiestas familiares



en domicilio o salón, esto es, que un elemento de seguridad pública se encuentre en el domicilio o local de fiestas y se garantice la paz pública de la comunidad y dentro de la cual se encuentra la función preventiva, de ahí que se encuentran plenamente justificadas y, por lo cual, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Poder Ejecutivo Federal es improcedente, debido a que no afecta las garantías de los gobernados ni mucho menos sus derechos humanos.

Por lo que ve a la **acción de inconstitucionalidad 183/2021**, argumentó que no asiste razón a la promovente, ya que los dispositivos cuya invalidez se reclama no contravienen las disposiciones constitucionales ni convencionales invocadas, en tanto la finalidad del legislador al emitir dichas normas (39 y 47 fracciones III y IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur) fue dar seguridad a los gobernados derivado de los altos índices de delincuencia que imperan en todo el territorio mexicano, siendo importante contar con políticas sanas en el Municipio y así contar con elementos de seguridad pública y tránsito debidamente capacitados. Asimismo, instrumentar políticas sanitarias, energéticas, de transportes y de medio ambiente, de ahí que se encuentran plenamente justificadas y, por lo cual, la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es improcedente, debido a que no afectan las garantías de los gobernados ni mucho menos sus derechos humanos.

10. Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.

Previo desahogo del requerimiento formulado al oficial mayor del Congreso del Estado de Baja California Sur por acuerdo de veinticinco de marzo de dos mil veintidós, se tuvo a dicho **Poder Legislativo** rindiendo el informe respectivo, en el que esencialmente manifestó lo siguiente:

Primero. En relación con la **acción de inconstitucionalidad 179/2021** presentada por la consejera jurídica del Ejecutivo Federal menciona que, contrariamente al argumento relativo a que la emisión de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, viola el principio de legalidad jurídica, el impuesto tiene como fundamento la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, por lo que cumple con lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna y, por otro lado, el hecho de que un evento tenga lugar en un domicilio particular no es suficiente para dar por sentado que el evento es privado,



sino que esa naturaleza se la dará la manifestación que en el momento de realizar la solicitud respectiva haga el contribuyente en razón del evento que pretenda realizar.

En relación con el argumento de la accionante referente a que tratándose del impuesto por diversión o espectáculo público, los sujetos pasivos de dicho tributo deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad económica; expone que el impuesto que se establece en la norma de la cual se invoca su invalidez, es equitativo, en virtud de que el contribuyente tiene la oportunidad de conocer previamente la cantidad que deberá cubrir al realizar un evento en su domicilio, además que sólo será cubierto por quien se encuentre en el supuesto y su recaudación está destinada a brindar protección civil, vigilancia y seguridad pública a las ciudadanas y ciudadanos que asistan a dicho evento, todo lo anterior, concatenado con lo establecido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que ve al argumento de que la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, violenta la libertad de reunión y el derecho a la intimidad; señala que dicha ley no pretende limitar el derecho de los ciudadanos a reunirse en su domicilio, ni pretende sujetar a la ciudadanía a una autorización para reunirse y menos aún invadir su intimidad, sino que establece un impuesto por la realización de un evento en un domicilio que no sea propiedad de quien realice el evento y a efecto de que ésta se encuentre en mejores posibilidades de brindar los servicios de vigilancia, seguridad pública y de protección civil, que al tenor de estos eventos obligan a ser redobladas.

Respecto al señalamiento que la citada Ley de Hacienda violenta el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio; sostiene que, contrariamente a ello, la ley no faculta a la autoridad para introducirse a domicilios particulares, sino que lo que establece es una contribución que deberán realizar única y exclusivamente aquellas ciudadanas o ciudadanos que pretendan realizar un evento, que por sus características o naturaleza requiera vigilancia, protección civil y seguridad pública, lo cual es sustentado en la Carta Magna.

Segundo. Con relación a la **acción de inconstitucionalidad 183/2021** presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional



de los Derechos Humanos, menciona que respecto al argumento de que las normas impugnadas vulneran los derechos de seguridad jurídica y legalidad, la accionante no precisa la forma en la que incumple con el parámetro al que hace referencia, sin embargo, el impuesto que se establece es claro, cuenta con un fundamento legal y una motivación para su aplicación, en concordancia con lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

Por lo que se refiere al argumento de que los numerales impugnados vulneran el principio de proporcionalidad; señala que el impuesto que se establece en el artículo 39 de la ley de la que hoy se invoca su invalidez, es equitativo, en virtud de que se trata de un impuesto adicional del 30 % sobre el monto de los impuestos y derechos principales sobre la ejecución de obras y servicios públicos y se establece su cobro únicamente cuando quien las realice reciba un beneficio, ya sea por contrato de obra a precio alzado, o bien, bajo una concesión, distinto a la ejecución de obras particulares, donde quien la ejecuta no percibe el mismo beneficio, por ende, quien ejecuta obras o servicios públicos recibe un beneficio mayor.

En relación con el argumento que refiere que la Ley de Hacienda de Loreto, Baja California Sur, transgrede el principio de proporcionalidad contributiva, toda vez que el impuesto se grava de manera global y cita que el impuesto a que éste se refiere 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; señala que, contrariamente a ello, el establecimiento del impuesto sobre la ejecución de obras y servicios públicos ya establecidos, es acorde a los beneficios que recibirán de manera económica las personas físicas o morales que realicen este tipo de actividad, atendiendo así a la capacidad contributiva del contribuyente.

En lo que refiere al artículo 47 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, en lo concerniente a que el cobro de la expedición de copias certificadas y búsqueda de documentos del archivo municipal violenta el principio de proporcionalidad; sostiene que, entendiendo como derechos aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como contraprestación por los servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a las personas que los soliciten, la



determinación de las cuotas correspondientes por estos conceptos debe ser proporcional al costo que signifique para el Estado su realización; asimismo, que las cuotas de referencia deben ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos, esto es, que en cumplimiento con los principios de equidad contributiva y de justicia tributaria, toda persona que se encuentre en la misma situación será tratada con equidad en la imposición de la contribución.

Respecto al argumento de que el citado artículo 47 viola el principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el pago del derecho respectivo no es acorde al gasto que genera a la autoridad para prestar el servicio y que la búsqueda de documentos no implica un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que justifiquen el cobro del citado derecho; al respecto expone que el cobro de la contraprestación no sólo implica el gasto de hojas de papel o la firma de una persona o funcionario, sino que implica también otros gastos como lo son los servicios de energía eléctrica y de agua potable, alcantarillado y saneamiento del inmueble en el cual se encuentran los documentos solicitados, así como todos los recursos humanos y materiales necesarios para la conservación de los documentos de referencia y para la atención y prestación del servicio, por lo que es proporcional y equitativo, ya que los servicios de que se trata tienen el mismo costo para todas las personas.

11. **Alegatos.** Por escritos recibidos el veintidós y veinticinco de abril de dos mil veintidós, la delegada de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, el delegado del **presidente de los Estados Unidos Mexicanos** y el subsecretario de la Consejería Jurídica del **Gobierno del Estado de Baja California Sur** formularon los alegatos que estimaron pertinentes.

12. **Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de **dieciocho de mayo de dos mil veintidós**, se declaró cerrada la instrucción.

I. COMPETENCIA

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 22 en la porción que refiere "**para fiestas familiares en domicilio**"; 23, fracción I; 39 y 47, fracciones III y IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintiuno.

II. OPORTUNIDAD

14. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y el cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en que

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:

"...

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

³ "**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; ..."

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."



la norma general sea publicada en el medio oficial, en el entendido de que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

15. En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur el viernes doce de noviembre de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad trascurrió del sábado trece de noviembre al domingo doce de diciembre de dos mil veintiuno.

16. Luego, si el escrito de la demanda del Ejecutivo Federal se presentó el seis de diciembre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, mientras que el recurso promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el trece del mes y año en cita, esto es, el primer día hábil siguiente al último día del plazo para su vencimiento, es claro que su interposición resulta **oportuna**.

III. LEGITIMACIÓN

17. La acción de inconstitucionalidad promovida por el **Poder Ejecutivo Federal** fue instada por parte legítima, conforme al artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, pues fue suscrita por María Estela Ríos González, **consejera jurídica del Ejecutivo Federal**, carácter que acreditó con copia certificada del nombramiento respectivo.

18. Asimismo, el medio de defensa de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** también fue promovido por parte legitimada, toda vez que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ dicha Comisión está facultada para promover

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. ...

"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



la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

19. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia,⁶ establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

20. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.⁷

21. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸ y 18 de su reglamento interno;⁹ y cuenta con la

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."

⁶ "**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."

⁷ Foja 30 del expediente.

⁸ "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

⁹ "**Artículo 18.** La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁰

22. Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de diversos preceptos de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada el viernes doce de noviembre de dos mil veintiuno en el Boletín Oficial de dicha entidad, los cuales establecen un impuesto por la celebración de fiestas en domicilios particulares, así como un tributo adicional sobre el monto de los impuestos y derechos que establece la propia ley de hacienda sobre la ejecución de obras y servicios públicos, y derechos aplicables a la búsqueda de documentos y expedición de copias certificadas de constancias existentes en el archivo municipal; preceptos que estima violatorios de los derechos de libertad de reunión, intimidad y acceso a la información, así como los principios de seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria. 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 al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

23. De los informes rendidos se advierte que los Poderes demandados no hicieron valer motivos manifiestos de improcedencia, y, toda vez que este Alto Tribunal tampoco advierte alguno de oficio, se procede al estudio de fondo del asunto.

¹⁰ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...

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



V. PRECISIÓN DE LA LITIS

24. De la lectura integral de las demandas se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a analizar determinados preceptos de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, en relación con tres temas concretos, a saber: el cobro de una contribución para realizar fiestas, el establecimiento de un impuesto adicional y derechos por búsqueda y expedición de copias certificadas del archivo municipal.

25. En principio, conviene precisar que en su demanda la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal precisó como porción normativa impugnada la contenida en el artículo 22 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, que señala: "fiestas familiares en domicilio". Sin embargo, toda vez que en la especie se alega la falta de proporcionalidad tributaria de la tarifa establecida, este tribunal considera que también debe tenerse por impugnada la diversa porción del mismo numeral que señala: "**3 veces el valor diario de la Unidad de Medida de Actualización**".

26. Por otra parte, en su demanda la consejera manifiesta que reclama el artículo 23, fracción I, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, que a la letra señala:

"Artículo 23. El impuesto será pagado en la forma siguiente:

"I. Si puede determinarse previamente el monto del impuesto por adelantado, a más tardar el mismo día en que se inicie o celebre el espectáculo o se instale la diversión."

27. De la lectura de los conceptos de invalidez se desprende que su argumento se encuentra encaminado a demostrar que el momento de pago establecido en el citado artículo 23 "no especifica de manera precisa ... el momento en el que se determinará actualizada la tarifa señalada para el caso de realizar 'fiestas familiares en domicilio', lo cual genera incertidumbre y falta de certeza jurídica".

28. A partir de ello, se colige que la accionante reclama dicho precepto en función del contenido del artículo 22 y no por vicios propios del mismo.



29. Ello, en tanto asevera que la falta de un momento de pago en relación con el artículo 22, en la porción que refiere "**para fiestas familiares en domicilio**", vulnera el principio de seguridad jurídica y legalidad; de ahí que tal argumento se entenderá comprendido en relación con la porción impugnada del señalado numeral 22 y no como un diverso precepto combatido.

30. En ese entendido, la litis del presente asunto consiste en el estudio de las normas y temas siguientes:

TEMA I Cobro para realizar fiestas familiares en domicilio	"• Artículo 22 , en la porción normativa " Para fiestas familiares en domicilio 3 veces el valor diario de la Unidad de Medida de Actualización "
TEMA II Impuesto adicional	"• Artículo 39 "
TEMA III Derechos por la expedición de copias certificadas y búsqueda de documentos	"• Artículo 47 , en las porciones que refieren: " Expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos municipales por cada hoja. " IV. Búsqueda de documentos del archivo municipal, cuando no se precisen los datos y fechas del acto. "

VI. ESTUDIO DE FONDO

31. A continuación, se procede al estudio, por separado, de los temas antes destacados.

TEMA I. Cobro para realizar fiestas familiares en domicilio (artículo 22, en la porción que refiere "Para fiestas familiares en domicilio", de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur)¹¹

¹¹ "**Artículo 22**. Los sujetos pagarán por concepto de impuesto sobre diversión pública y espectáculo público el 10 % sobre el boletaje de entrada al establecimiento donde se realice evento o espectáculo.



32. En parte, de su único concepto de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal sostiene que el artículo 22 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto vulnera el principio de seguridad jurídica y legalidad al pretender establecer la obligación de pagar un impuesto por concepto de diversión pública y espectáculo público con motivo de la realización de "fiestas familiares en domicilio", sin que se defina con claridad qué debe entenderse por "fiesta" o señalar los elementos para determinar cómo se actualiza dicho supuesto impositivo, ya que si el objeto de esa contribución es la diversión o los espectáculos de carácter público, el legislador local no justifica por qué se incluye en dicha categoría a los eventos privados realizados en el domicilio particular de los ciudadanos.

33. Asimismo, afirma que la porción normativa impugnada restringe de forma injustificada la libertad de reunión y el derecho a la intimidad, al establecer un impuesto por concepto de diversión y espectáculos públicos con motivo de la realización de "fiestas familiares en domicilio"; situación que implica una intromisión a la intimidad de los gobernados respecto de la cual las autoridades municipales no pueden restringir el derecho de reunión en los domicilios particulares por tratarse de actividades privadas que la Constitución Federal garantiza al individuo, razón por la que puede ejercerlos libremente sin tener que pagar previamente un impuesto por la realización del evento en comento.

34. Agrega que, en el caso concreto, la disposición impugnada pretende establecer el cobro de un impuesto por concepto de la realización de reuniones o celebraciones familiares en los domicilios del Municipio del que se trata, lo cual implica la imposición de una restricción injustificada al ejercicio de un derecho fundamental como lo es la libertad de reunión.

"En los casos de espectáculos y/o diversiones públicas eventuales se cobrará a razón de 10 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por día, siempre y cuando no exista venta y/o consumo de bebidas alcohólicas.

"En los eventos que se venda y/o consuma bebidas alcohólicas se cobrará a razón de 15 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por día.

"Para fiestas familiares en domicilio:

"3 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."



35. Sostiene que la porción normativa impugnada viola el derecho a la libertad de reunión e intimidad, pues condiciona a los habitantes del Municipio de Loreto, Baja California Sur, al pago de un impuesto para poder realizar fiestas familiares, por lo que claramente transgrede el derecho humano a la intimidad y la libertad de reunión consagrados en la Constitución Federal.

36. A fin de estar en aptitud de analizar los conceptos de invalidez planteados por el Poder Ejecutivo Federal, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que regula la norma impugnada.

37. Del artículo 31, fracción IV,¹² 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 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.

38. El concepto constitucional de contribución o tributo conforma distintas especies, las cuales comparten una estructura compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten determinar su naturaleza y, por otro, son el punto de partida para el análisis de su regularidad constitucional. Tales elementos son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

39. Además, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus Municipios tienen libertad para realizar su propia configuración de 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 insti-

¹² **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."



tuciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

40. Pues bien, el artículo 2¹³ del Código Fiscal del Estado y Municipios del Estado de Baja California Sur dispone que las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras sociales.

41 En ese parámetro, el propio artículo 2 del código local referido precisa que los **impuestos** son las contribuciones que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la ley y que sean distintas de los derechos y contribuciones de mejoras sociales; en tanto que dispone que los **derechos** son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, de sus Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados u órganos desconcentrados, así como por recibir servicios que éstos prestan en sus funciones de derecho público.

42. De lo anterior se desprende que los derechos se generan, entre otros supuestos, por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; de modo que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pueden aplicarse de manera igual que en los impuestos, que es otro de los ingresos tributarios que podrá percibir el Estado.

¹³ **Artículo 2.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras sociales. Para los efectos de las disposiciones fiscales, se entenderá por:

"I. Impuestos, las contribuciones establecidas en ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este artículo;

"II. Derechos, las contribuciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, de sus Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados u órganos desconcentrados, así como por recibir servicios que éstos prestan en sus funciones de derecho público;

"III. Contribuciones de mejoras sociales, las que fija la ley a cargo de las personas físicas y morales que independientemente de la utilidad general, se beneficien de manera directa por la realización de obras públicas, en los términos de las leyes respectivas.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refieren las leyes y disposiciones fiscales, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas."



43. En efecto, puede identificarse que, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que 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 o por la prestación de un servicio público.

44. Luego, resulta claro que, tratándose de las contribuciones denominadas "**derechos**", el legislador local reconoce que su hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y que la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine atendiendo al uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; 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, es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

45. En ese entendido, es oportuno mencionar que el artículo 22, que contiene la porción impugnada que refiere "**para fiestas familiares en domicilio**", se encuentra inmersa en el título Segundo "Impuestos", capítulo Tercero "Diversiones y Espectáculos Públicos", de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, el cual es del tenor siguiente:

"Título segundo

"Impuestos

"...

"Capítulo tercero

"Diversiones y espectáculos públicos

"**Artículo 20.** Por espectáculo público debe entenderse toda clase de función o evento ya sea de tipo deportivo, cultural, artístico, cinematográfico o de



esparcimiento que se lleve a cabo en salones, plazas, calles, locales abiertos o cerrados, playas, campo traviesa y en donde se reúna un grupo de personas pagando por ello cierta cantidad de dinero.

"Dentro de éstos están considerados el teatro, ballet, opera, conciertos, variedades, exhibiciones de físico culturismo o de cualquier naturaleza, carpas, circos, lucha libre, box, fútbol, béisbol, básquetbol, carreras de vehículos en todas sus clases y categorías, eventos náuticos, taurinos, hípicos, charrerías y demás eventos deportivos.

"Debe entenderse por diversión pública los boliches, billares, mesas de domino, juegos de estrado, squash, tenis, juegos mecánicos, juegos tragamonedas, salones de baile, discotecas, bailes públicos, kermeses, verbenas, ferias, equipos de sonido y otros similares, así como la realización de cualquier otra actividad que tienda a proporcionar diversión al público y en la que la persona participe activamente."

"Artículo 21. Son sujetos de este impuesto, las personas físicas, personas morales o unidades económicas, que perciban los ingresos por la realización de las actividades a que se refiere el artículo anterior."

"Artículo 22. Los sujetos pagarán por concepto de impuesto sobre diversión pública y espectáculo público el 10 % sobre el boletaje de entrada al establecimiento donde se realice (sic) evento o espectáculo.

"En los casos de espectáculos y/o diversiones públicas eventuales se cobrará a razón de 10 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por día, siempre y cuando no exista venta y/o consumo de bebidas alcohólicas.

"En los eventos que se venda y/o consuma bebidas alcohólicas se cobrará a razón de 15 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por día.



"Para fiestas familiares en domicilio:

"3 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"Para fiestas familiares en salón:

"5 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

"Artículo 23. El impuesto será pagado en la forma siguiente:

"I. Si puede determinarse previamente el monto del impuesto por adelantado, a más tardar el mismo día en que se inicie o celebre el espectáculo o se instale la diversión; y

"II. Si no puede determinarse previamente el monto del impuesto el representante de la autoridad, al finalizar el evento, formulará por triplicado la liquidación del impuesto para que sea pagado el día hábil siguiente o de inmediato al interventor; un ejemplar de la liquidación se entregará al empresario y los otros dos a la Tesorería Municipal."

"Artículo 24. Los empresarios a que se refiere el artículo 21, tendrán las siguientes obligaciones:

"I. Obtener la licencia respectiva antes de anunciar una función o serie de éstas;

"II. Anotar en la solicitud de licencia la naturaleza del espectáculo, fecha, hora y lugar en que haya de efectuarse su periodicidad, la clasificación y cantidad de asientos, el máximo de espectadores que deba contener el local y acompañar tres ejemplares del programa respectivo, así como la totalidad de los boletos emitidos para el evento, debidamente foliados para su aprobación y resello de la Tesorería General Municipal;

"III. Permitir que la autoridad o su representante vigile el cumplimiento de los preceptos de esta ley y demás disposiciones en vigor;

"IV. No permitir a persona alguna la entrada sin el correspondiente boleto, salvo a las autoridades a que se refiere la fracción anterior, miembros de la policía encargada de mantener el orden y empleados del establecimiento;



"V. Presentar a la autoridad local o a su representante, al terminar cada función, los boletos inutilizados a efecto de que se practique la liquidación del impuesto;

"VI. Abstenerse de vender boletos para alguna función, sin que estén rese-llados por la tesorería municipal y sin haber depositado en la misma la cantidad que garantice el pago del impuesto; y

"VII. No variar los precios fijados en los programas sin dar aviso a la tesorería municipal, cuando menos tres horas antes de que deba principiar la función."

"Artículo 25. Se faculta al presidente municipal para condonar estos impuestos cuando se trate de los espectáculos cuyos productos se destinen a alguna beneficencia u obra pública del Municipio."

46. De acuerdo con lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que, aun cuando la porción impugnada que refiere **"para fiestas familiares en domicilio"** se ubica en el título que corresponde a los **"impuestos"**, lo cierto es que la contribución establecida en dicha disposición no tiene la naturaleza de un impuesto, sino de un derecho similar a aquellos que ha analizado este Tribunal Pleno por el servicio que presta el Estado y que se traduce en una permisión para poder realizar celebraciones familiares.

47. Lo anterior es así, pues, en términos del artículo 23, fracción I, de la propia Ley de Hacienda, en ciertos casos el impuesto se entregará "por adelantado, a más tardar el mismo día en que se inicie o celebre" la convivencia. A partir de ello, resulta dable afirmar que el pago de la tarifa correspondiente obedece a la obtención de una anuencia por parte de la autoridad para la celebración de fiestas en domicilios particulares.

48. Además, al rendir su informe, el Poder Legislativo consideró que "el hecho de que el evento tenga lugar en un domicilio particular, no es suficiente para dar por sentado que el evento es privado, ... sino que esta naturaleza se la



dará la manifestación que en el momento de **realizar la solicitud respectiva haga el contribuyente en razón del evento que pretenda realizar**".¹⁴

49. Asimismo, debe tenerse presente lo previsto por el último párrafo del artículo 110 de la propia Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, del cual se advierte que establece a favor de los pensionados, jubilados, personas discapacitadas y adultos mayores una serie de reducciones en el pago de diversas contribuciones, dentro de las cuales se prevé expresamente "un 20 % hasta un 50 % de descuento en la entrada a todo evento deportivo, recreativo, musical, etc., convocado y organizado por el Ayuntamiento **y en los permisos para eventos familiares** expedidos por la Tesorería General Municipal".

50. Los precitados señalamientos ponen de manifiesto que el pago al que refiere la norma impugnada conlleva la entrega de una contraprestación materializada en la expedición de un permiso por parte del Municipio para la realización de un evento familiar en un domicilio particular, en tanto denota la necesidad de realizar tanto un pago como una solicitud previa a la autoridad correspondiente.

51. Una vez demostrado que las disposiciones que serán materia de análisis en el presente apartado establecen el cobro de un derecho como contraprestación a un servicio otorgado por el Municipio, así como la solicitud de un permiso previo a la realización de eventos particulares, es importante reiterar que este Tribunal Pleno ha analizado normas de similar redacción a la que aquí nos ocupa en las que se establecía el cobro de derechos por la expedición de permisos o autorizaciones para la realización de fiestas sociales o familiares en casa o salones, como fue al fallar las **acciones de inconstitucionalidad 13/2021, 21/2021**,¹⁵

¹⁴ Foja 357 del expediente.

¹⁵ Fallada el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat,



31/2021,¹⁶ **107/2020**,¹⁷ **95/2020**¹⁸ y **34/2019**¹⁹ en las que se concluyó que dichas disposiciones son inconstitucionales, principalmente, porque condicionan el ejercicio del derecho de reunión a una autorización previa de la autoridad administrativa y, de manera adicional, en algunos de dichos precedentes se destacó que también violan el principio de proporcionalidad tributaria y que, además, no superan las etapas del test de proporcionalidad.

52. Este Tribunal Pleno reiteró los tres argumentos antes mencionados al resolver la referida **acción de inconstitucionalidad 13/2021**²⁰ en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno. Dichas consideraciones son del tenor siguiente:

Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema B, relativo al "Pago de derechos para realizar eventos particulares en salones sociales".

¹⁶ Fallada el diez de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.

¹⁷ Fallada el trece de octubre de dos mil veinte por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas salvo por los artículos 53, numeral 7, incisos a), b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, el artículo 22, numeral 8, incisos a), b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 25, apartado B, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema III, denominado "Derechos por permisos para eventos particulares, así como autorizaciones para marchas y actividades sociales en la vía pública".

¹⁸ Fallada el veintidós de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunas consideraciones adicionales, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI relativo al estudio relativo a "Libertad de reunión".

¹⁹ Fallada el dos de diciembre del dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al tema II referente al derecho a la intimidad y libertad de reunión.

²⁰ Fallada el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra del párrafo noventa y siete, Aguilar Morales por una violación al principio



"El parámetro de regularidad constitucional desarrollado en el apartado que antecede en cuanto a la libertad de reunión reconocida en el artículo 9o. constitucional, es útil para resolver el concepto de invalidez aquí sintetizado.

"Como se dijo en párrafos precedentes, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría 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. constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional entonces analizadas.

"Lo anterior aplicado al tema que nos ocupa evidencia que, si tratándose de la libertad de reunión en espacios públicos el Estado no puede condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización previa, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio.

"En efecto, si en términos de las normas nacional e internacionales analizadas en el aludido precedente, el ejercicio del derecho de reunión en espacios públicos no puede limitarse a la emisión de una autorización previa por parte del Estado para su realización, es evidente que tampoco puede limitarse o condicionarse su ejercicio en espacios privados, justamente porque esa restricción carece de fundamento constitucional o legal aplicables.

"Con ese razonamiento se resolvió, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 95/2020, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, en que por unanimidad de votos se declaró la inconstitucionalidad de, entre otros, los artículos 28, inciso b), de la Ley Número 99 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bécum, 31, fracción II, numeral 1, de la

de proporcionalidad y en contra del párrafo noventa y siete, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo.



Ley Número 105 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Caborca, 72, fracción II, numeral 1, de la Ley número 137 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, y 82, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 145 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, todas del Estado de Sonora, que preveían cuotas por el otorgamiento de permisos para realizar bailes y festejos públicos y familiares, reuniones o fiestas en salones de eventos, en locales, jardines o espacios diversos, o bien, en locales comerciales, jardines y albercas.

"Por otra parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2019, en sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve, este Alto Tribunal declaró la invalidez de ciertas normas contenidas en diversas leyes de ingresos de distintos Municipios del Estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal de 2019, que también preveían cobros por la expedición de un permiso o autorización municipal para celebrar eventos particulares en el domicilio, casa particular o de terceros, sin fines de lucro.

"En dicho precedente se estableció que ese tipo de medida legislativa incide en el alcance o contenido de la libertad de reunión, pues la condiciona al pago de un derecho por concepto de expedición del permiso o autorización del ente competente.

"Ante esa intromisión, se analizó la medida mediante las etapas del test de proporcionalidad, concluyendo que es innecesaria, ya que la satisfacción del fin constitucionalmente válido puede realizarse a través de otras que intervengan en menor grado el derecho en cuestión.

"Se dijo que el legislador estatal pudo optar por otras medidas menos gravosas para cumplir dicho fin, por ejemplo, gravar otro tipo de servicios proporcionados por el Estado, o bien, incrementar de manera proporcional las tasas o tarifas aplicables a los ya existentes, sin intervenir de manera arbitraria en el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos.



"A partir de lo anterior, se concluyó que eran inconstitucionales las normas entonces controvertidas porque condicionaban el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dichos Municipios al pago para la obtención del permiso respectivo.

"Se agregó que tales disposiciones también violaban el principio de proporcionalidad tributaria, porque no se advertía que el servicio gravado, consistente en la expedición del mencionado permiso guardara relación con el costo que para el Estado representa su emisión, máxime que las cuotas eran diversas dependiendo del lugar en donde se realizaran los eventos, del número de personas o del tipo de evento, siendo que, para todos los casos, el derecho se cobraba por la expedición del referido permiso.

"En consecuencia, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas entonces controvertidas, porque la medida legislativa que preveían no era necesaria, aunado a que violaban el principio de proporcionalidad tributaria.

"Expuesto lo anterior, conviene traer a la vista el artículo 102, fracción V, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021, que establece:

"...

"Como se ve, la norma controvertida prevé una cuota por el otorgamiento de permisos para realizar eventos sociales en locales y salones para fiestas.

"Conforme a lo antes expuesto, es clara la inconstitucionalidad de la norma analizada, pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dicho Municipio al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional y legal.

"No cambia tal circunstancia el hecho de que el precepto controvertido prevea el supuesto de eventos sociales en locales y salones para fiestas, porque si el derecho lo causan las personas propietarias de dichos lugares, se supone



que ese costo lo incluye la emisión de la licencia de funcionamiento respectiva y, en caso de causarlo el particular que realiza la reunión o evento, la cuota carece de sustento constitucional y legal, por las razones antes dadas.

"Además, porque como ya lo resolvió este Tribunal Pleno en la acción 95/2020 antes comentada, disposiciones como la aquí analizada, violan la libertad de reunión reconocida en el artículo 9o. constitucional.

"Aunado a lo anterior, tal disposición también viola el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones denominadas derechos, porque no se advierte que el servicio que grava tal precepto, consistente en la expedición del mencionado permiso guarde relación con el costo que para el Estado representa su emisión.

"Finalmente, porque la medida no supera las etapas del test de proporcionalidad, a saber: a) tener un fin constitucionalmente válido, b) ser idónea, c) necesaria y, finalmente, d) ser proporcional, en sentido estricto.

"El fin constitucionalmente válido que persigue consiste en recuperar el costo que implica para el Estado expedir el referido permiso, todo ello para su debido sostenimiento, aunado a que, pudiera ser que buscan conocer los eventos sociales que se realizan en las demarcaciones a fin de proporcionar ayuda o auxilio en caso de alguna emergencia.

"El establecimiento de ese derecho constituye una medida idónea, pues a través de su cobro el Estado puede recuperar el costo del servicio proporcionado y hasta más, con lo que contribuye al gasto público y, por ende, a su sostenimiento, aunado a que es útil para conocer esa información y, en consecuencia, las autoridades municipales pueden estar ciertas de los eventos que se realizarán en determinado tiempo y espacio.

"No obstante, se considera que se incumple la tercera grada, pues la medida no es necesaria, ya que la satisfacción del fin constitucionalmente válido puede realizarse a través de medidas que intervengan en menor medida el derecho en cuestión, es decir, la libertad de reunión.



"En efecto, el legislador estatal pudo optar por otras medidas menos gravosas para cumplir dicho fin, tales como gravar otro tipo de servicios proporcionados por el Estado, o bien, incrementar proporcionalmente las tasas o tarifas aplicables a los ya existentes, sin intervenir de manera arbitraria en el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos y, en el caso de la finalidad consistente en conocer la información para proporcionar ayuda o auxilio, bastaba con, por ejemplo, invitar a los gobernados a dar aviso de sus reuniones o eventos.

"Al incumplirse la tercera etapa del test de proporcionalidad, resulta innecesario analizar el aspecto de proporcionalidad en sentido estricto, pues en nada variaría la conclusión asumida.

"En consecuencia, ante la violación de derechos humanos y garantías mencionados, lo que se impone es declarar la invalidez del artículo 102, fracción V, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el Boletín Oficial de la entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte."

53. En párrafos anteriores se evidenció que el artículo 22 impugnado prevé el cobro de un derecho por la expedición de un permiso para la celebración del evento, el cual, a su vez, corresponde a una condición previa para que los gobernados se reúnan en sus casas; por tal motivo, se estima que las consideraciones establecidas por el Tribunal Pleno cobran aplicación al caso concreto, pues como se ha establecido anteriormente, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional y convencional que rige el ejercicio de la libertad de reunión en los espacios públicos y privados –como domicilios–, no es posible que ésta se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependiera de la decisión de las autoridades.

54. No pasa inadvertido para este Tribunal lo expresado por el Poder Ejecutivo en su informe rendido en el sentido de que la contribución en comento tiene por finalidad "dar seguridad a los gobernados al momento de realizar las fiestas familiares en domicilio o salón, esto es, **que un elemento de Seguridad**



Pública se encuentre en el domicilio o local de fiestas y se garantice la paz pública de la comunidad",²¹ pues lo así referido por el Poder Ejecutivo no se advierte del texto de la legislación.

55. Tal como se reiteró en la acción de inconstitucionalidad **11/2022**,²² es necesario recalcar que la libertad de reunión en espacios públicos no puede ser limitada a la existencia de una autorización previa por parte del Estado; por mayoría de razón, tampoco es posible que el ejercicio de ese derecho fundamental pueda limitarse o condicionarse en espacios privados, pues dicha restricción carecería de respaldo constitucional o convencional.

56. Por ende, toda vez que las disposiciones impugnadas establecen el pago de ciertos derechos para la expedición de un permiso que permita a los particulares la celebración de eventos en sus domicilios particulares, debe concluirse que éstas guardan una identidad con las normas estimadas como inconstitucionales en los precedentes señalados y, por ende, vulneran de forma injustificada el ejercicio de la libertad de reunión.

57. En consecuencia, debe estimarse fundado el concepto de invalidez propuesto por la accionante, por lo que se impone **declarar la invalidez del artículo 22** de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, en la porción que señala:

"Para fiestas familiares en domicilio:

"3 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

58. De acuerdo con lo expuesto, es innecesario emprender el estudio del resto de los conceptos de invalidez encaminados a cuestionar únicamente la porción legal que alude a "fiestas familiares en domicilio", según la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²³

²¹ Foja 281 del expediente.

²² Resuelto en sesión de 18 de octubre de dos mil veintidós.

²³ Tesis P./J. 37/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», junio de 2004, Tomo XIX, página 863, registro digital: 181398.



TEMA II. Impuestos adicionales (artículo 39 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur)

59. En el primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 39 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur,²⁴ al disponer la obligación de los contribuyentes de pagar un impuesto adicional del 30 % (treinta por ciento) sobre el monto de los impuestos y derechos principales previstos en dicho ordenamiento respecto de la ejecución de obras y servicios públicos, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevé y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, dado que la base imponible la constituye, a su vez, el pago de otros impuestos y derechos previstos en la misma ley.

60. Agrega que la norma reclamada atenta contra el principio de proporcionalidad, ya que ese impuesto no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza que estuviera previamente sujeta a imposición a través de un impuesto primario, como operan las sobretasas u otras contribuciones adicionales que están justificadas en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal; sino que, por el contrario, grava de manera global los pagos de impuestos y derechos relacionados con la ejecución de obras y servicios públicos a cargo de los contribuyentes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria, cuestión que no refleja la capacidad real contributiva del sujeto pasivo.

61. Son **fundados** los conceptos de invalidez expuestos.

62. Al respecto, este Tribunal Pleno ha establecido de manera reiterada que las normas jurídicas que establecen impuestos adicionales, cuyo objeto sea la realización de pagos de impuestos y derechos municipales vulneran el principio de legalidad, el derecho de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad

²⁴ "Artículo 39. Se establecerá un impuesto adicional del 30 % sobre el monto de los impuestos y derechos principales que establece la presente ley sobre la ejecución de obras y servicios públicos."



tributaria, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Así lo resolvió al fallar las **acciones de inconstitucionalidad 15/2021**,²⁵ **107/2020**,²⁶ **95/2020**,²⁷ **47/2019 y su acumulada 49/2019**²⁸ y **46/2019**.²⁹

63. Las consideraciones sustentadas en estos precedentes han sido retomadas en la referida acción de inconstitucionalidad 15/2021. Son las siguientes:

"En esos precedentes este Alto Tribunal ha seguido en lo fundamental las consideraciones vertidas en la contradicción de tesis 114/2013, donde la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia invalidó los artículos 119 a 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, porque estable-

²⁵ Fallada el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con una metodología y consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Impuestos adicionales".

²⁶ Fallada el trece de octubre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con salvedades, Ríos Farjat con salvedades, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema II, denominado "Disposiciones que gravan los pagos que se hayan realizado por concepto de otros impuestos, derechos y trámites municipales, o bien, los montos resultantes del cálculo de otros tributos".

²⁷ Fallada el veintidós de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, denominado "Impuesto adicional".

²⁸ Fallada el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de los señores 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 séptimo, denominado "Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional en relación con diversas contribuciones y derechos municipales, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria".

²⁹ Fallada el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de los señores 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".



cían 'un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos de impuestos y derechos municipales', lo que contravenía el principio de proporcionalidad tributaria.

"Se sostuvo que un gravamen es proporcional cuando existe congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tiene una mayor capacidad contributiva y menos quien la tiene en menor proporción.

"Se señaló que las sobretasas tienen su fundamento en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, y que son un instrumento tributario que aprovecha la existencia de un nivel impositivo primario –con el que comparte los mismos elementos esenciales– al que se le aplica un doble porcentaje en la base imponible, pues se pretende recaudar más recursos en un segundo nivel impositivo con el fin de destinarlos a una actividad específica.

"Se mencionó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2008, se distinguió entre las sobretasas y los impuestos adicionales, señalando que las sobretasas participan de los mismos elementos constitutivos del tributo primario, al que sólo se le aplica un doble porcentaje en la base gravable, mientras que en el caso de los impuestos adicionales el objeto imponible es diferente al del impuesto primario.

"Se determinó que la expresión económica elegida por el legislador de Morelos para diseñar el hecho imponible no reflejaba la capacidad contributiva de los causantes, pues el impuesto adicional tenía por objeto la realización de pagos de los impuestos y los derechos municipales, lo que se corroboraba con el hecho de que la base del tributo se conformaba con el importe de los pagos de las contribuciones, por lo que se estimó que el hecho imponible no giraba en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica que previamente estuviera sujeta a una imposición mediante un impuesto primario, como en el caso de las sobretasas. ... "

64. Expuesto lo anterior, es conveniente traer a contexto el contenido de la norma impugnada:



"Capítulo sexto "Impuesto adicional

"Artículo 39. Se establecerá un impuesto adicional del 30 % sobre el monto de los impuestos y derechos principales que establece la presente ley sobre la ejecución de obras y servicios públicos."

65. De la lectura del dispositivo legal impugnado (el único precepto del capítulo sexto) se colige que establece un impuesto adicional sobre el monto de impuestos y derechos municipales causados por concepto de obras y servicios públicos previstos en la propia Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, estableciendo para ello una tasa general de 30 % (treinta por ciento) calculable sobre la base del monto de los mismos impuestos y derechos que refiere.

66. Ahora bien, conviene destacar que, a diferencia de los precedentes, el precepto aquí analizado sólo señala la tasa y la base imponible del tributo, sin que del resto de la legislación se advierta remisión o precisión alguna que permita conocer la totalidad de los elementos esenciales de la contribución.

67. Por su parte, del informe rendido por el Poder Legislativo se advierte como justificación que "se trata de un impuesto adicional del 30 % sobre el monto de los impuestos y derechos principales sobre la ejecución de obras y servicios públicos y se establece su cobro únicamente cuando quien las realice reciba un beneficio, ya sea por contrato de obra a precio alzado, o bien, bajo una concesión, distinto a la ejecución de obras particulares".

68. En esta línea, este Tribunal Pleno estima que el precepto en comento vulnera el principio de legalidad, en tanto que, como ha quedado demostrado, el legislador omitió establecer en ley aquellos elementos del tributo que resultan esenciales para su cumplimiento, esto es, el sujeto y la época de pago.³⁰

69. Por otra parte, también se advierte que la disposición impugnada, al prever la existencia de un impuesto adicional cuyo objeto lo constituyen aquellos

³⁰ Al caso se estima aplicable la tesis 2a. LXII/2013 (10a.), de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 2, página 1325, registro digital: 2004260.



montos generados de forma genérica por el pago de impuestos y derechos municipales relativos a la ejecución de obras y servicios públicos –sin que dichas obras o servicios se encuentren debidamente precisados en ley–, incurre en el vicio de inconstitucionalidad destacado en los precedentes descritos en este apartado.

70. Lo anterior, toda vez que el impuesto adicional previsto en la norma cuya invalidez se reclama busca gravar de manera global los pagos de impuestos y derechos que se realicen de las contribuciones municipales descritas (obras y servicios); de ahí que resulte aplicable al caso concreto lo señalado en el sentido de que aquellas contribuciones que tienen como hecho imponible el cumplimiento genérico de la obligación tributaria de pago del contribuyente de otros impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado no atienden a la verdadera capacidad contributiva de los sujetos, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado, en consecuencia, el precepto combatido viola el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

71. Sin que obste lo anterior lo señalado por el Poder Legislativo en su informe, pues del análisis de dicha porción se advierte que su contenido dista de lo establecido en el artículo 39, en tanto que la norma señala como base "el monto de los impuestos y derechos principales que establece la presente Ley sobre la Ejecución de Obras y Servicios Públicos", mientras que del informe del Poder Legislativo se advierte que la base del tributo la constituye el monto de las concesiones o contrato de obra pública otorgado por el Municipio; de ahí que se evidencie una clara incongruencia con la norma.

72. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la **invalidez del artículo 39** de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur.

TEMA III. Derechos por la expedición de copias certificadas y búsqueda de documentos (artículo 47 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur)

73. En el segundo concepto de invalidez de su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, medularmente, que el artículo 47 de



la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, prevé cobros desproporcionados por los servicios de expedición de copias certificadas y búsqueda de documentos de constancias del archivo municipal que no atienden a los costos que le representa al Estado, por lo que vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

74. Con la finalidad de dar respuesta a los argumentos hechos valer por la accionante, es conveniente reproducir el contenido de las porciones normativas impugnadas:

"Título tercero

"Derechos

"...

"Capítulo cuarto

**"Legalización de firmas, expedición de certificados
y copias certificadas**

"Artículo 47. Los derechos por legalización de firmas, expedición de constancias, certificados y copias certificadas de documento, causarán derechos conforme a la siguiente:

"TARIFA:

"... (sic)

"Expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos del Municipio por cada hoja.

"IV. Búsqueda de documentos del archivo Municipal, cuando no se precisen los datos y fechas del acto.

"1 vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

2 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."



75. Como se aprecia del artículo 47 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, la primera porción normativa impugnada (que debe entenderse como fracción III) establece el cobro de una Unidad de Medida y Actualización (UMA), cuyo valor al momento de presentar la demanda ascendía a \$89.62 (ochenta y nueve pesos 62/100) por cada hoja, tratándose de copias certificadas existentes en los archivos del Municipio, y dos veces el valor de dicha unidad de medida \$179.24 (ciento setenta y nueve pesos 24/100) por búsqueda de documentos del mismo archivo cuando no se precisen los datos y fechas del acto.

76. En principio, se estima conveniente señalar que de las precitadas normas no se advierte que el legislador previera expresamente que éstas guarden relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. De tal manera que, ante la incertidumbre causada por las propias legislaciones impugnadas por no establecer con absoluta certeza si gravan o no aspectos relacionados con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, lo procedente es analizarlas a la luz de los principios tributarios y no bajo la óptica del principio de gratuidad en materia de acceso a la información.

77. Establecido lo anterior, se considera que las tarifas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, toda vez que no guardan relación razonable con el costo para la prestación del servicio ni con el costo que implica certificar un documento.

78. Sobre el particular, resulta importante destacar que este Tribunal Pleno analizó normas de similar redacción al fallar las acciones de inconstitucionalidad **75/2021**,³¹

³¹ Fallada el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la fracción I del artículo 52 en estudio y presidente Zaldivar Lelo de Larrea separándose de los párrafos del sesenta y seis al setenta y nueve, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 48 y 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Oaxaca.



33/2021,³² **51/2021**,³³ **35/2021**³⁴ y **105/2020**.³⁵ Las consideraciones del precedente más reciente –es decir, la acción de inconstitucionalidad **75/2021**– son las siguientes:

"Tales porciones normativas son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que los servicios de búsqueda de documentos, expedición de constancias y copias certificadas, además de la mera búsqueda y reproducción, implican la intervención de un servidor público, en el caso de la búsqueda por la acción misma; en tanto que en la reproducción se involucra la cuestión relativa a hacer constar que lo que se entrega es fiel reproducción de lo encontrado, esto es, implica la certificación del funcionario público autorizado, lo cierto es que la relación que se entabla no puede ser de derecho privado, por lo que no puede existir un lucro o ganancia para dicho funcionario, sino que debe

³² Fallada el siete de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y cuatro, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con salvedades en el párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo.

³³ Fallada el cuatro de octubre de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracciones I, II y IV, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

³⁴ Fallada el treinta de septiembre de dos mil veintiuno por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores 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 al estudio de fondo, en su tema II.1, consistente en declarar la invalidez de los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, y XXIII, numeral 2.1, de la "Tarifa para el cobro de derechos". El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

³⁵ Fallada el ocho de diciembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos sexto, en su parte segunda, denominada "Certificaciones y expedición de copias que no se relacionan con el derecho de acceso a la información".



guardar una relación razonable por el costo del servicio prestado; adicionalmente, se considera que no queda claro si el costo se genera por cada hoja certificada o al conjunto de ellas, pues si bien la fracción I sí indica que es por cuadernillo, la fracción XIV carece de tal precisión.

"Como fue expuesto, entre otras, en la acción de inconstitucionalidad 93/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

"Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la prestación del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias, y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

"Tal criterio además se encuentra reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98 emitidas por este Tribunal Pleno, bajo los rubros: 'DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.' y 'DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.'

"Sentadas estas bases, es necesario determinar si las cuotas previstas en el artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la ley de ingresos en análisis, para la búsqueda de información y expedición de constancias y copias certificadas, atienden al costo que le genera al Estado la prestación de tales servicios.

"En la acción de inconstitucionalidad que se retoma en este apartado, se destacó que las Salas de este Alto Tribunal han establecido que la solicitud de



copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

"Además, que, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones

"En efecto, se destacó que las Salas de este Alto Tribunal consideraron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado; y, a partir de lo anterior, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

"También se destacó la precisión que se hizo en el sentido de que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación de documentos.

"De dichos precedentes derivó la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, 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).’, así como la tesis 2a. XXXIII/2010 de la Segunda Sala, de rubro: ‘DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.’

"Ahora, en la fracción I del artículo 52 en análisis se prevé el cobro de cien pesos por la expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales; en las fracciones V y XIII, en una reiteración legislativa, se señala el mismo concepto de cobro de cien pesos por búsqueda de documentos en el archivo municipal y, finalmente, en la fracción XIV, se establece el cobro de doscientos pesos por la expedición de constancias y copias certificadas distintas a las anteriores, lo cual constituye un costo injustificado, pues no se encuentra razón objetiva para sostener ese monto.

"De esta manera, se concluye que resulta fundado el concepto de invalidez formulado por la accionante, en tanto que dichos costos son desproporcionales en la medida que no guardan relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica certificar un documento.

"Es cierto que en el supuesto analizado en las fracciones I y XIV el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado; sin embargo, la relación en tablada entre las partes no es de derecho privado de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado. ...

"Además, las normas en análisis tampoco superarían el parámetro de control constitucional si se considera que gravan aspectos relacionados con el derecho de acceso a la información.

"Como se ha explicado, el artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca,



para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno resulta inválido con motivo de que no supera el parámetro de regularidad de justicia fiscal aplicable a los derechos en general. Sin embargo, además de lo expuesto, debe adicionarse que, como se anticipó, el precepto analizado no proporciona certeza respecto a que los servicios gravados encuentran o no relación con el derecho de acceso a la información y, de estimarse así, bajo dicho parámetro de control constitucional resultarían igualmente inválidas.

"Ello, pues es preciso recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 5/2017, 13/2018 y su acumulada 25/2018, 10/2019, 13/2019, 15/2019 y 105/2020, en las que se analizó el contenido del artículo 6o., fracción III, constitucional, se pronunció en torno a los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información, y en específico el de gratuidad, haciendo énfasis en que aquél constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, tengan acceso gratuito a la información pública.

"Así, este Tribunal Pleno ha determinado que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.

"El referido principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el que se estableció que sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, impidiéndose, por tanto, el cobro por la búsqueda de información, porque ésta no se materializa en algún elemento.

"En el mismo sentido, el artículo 141 de la ley en cita dispone que en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo



de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

"Es decir, tanto la Constitución Política del País como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizarla.

"Conforme a lo anterior, se ha establecido que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, habrán de ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que aquéllas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

"Así, 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 solicitadas, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de la misma.

"Aunado a lo anterior, se ha establecido que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos ni tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad; precisamente, porque conforme al Texto Constitucional y legal aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.



"También se ha señalado que los costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe entregarse sin costo.

"Además, se precisó que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 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, y salvo que dicha ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en ésta.

"Con base en lo expuesto, respecto del artículo 52, fracciones V y XIII, al prever el cobro por la búsqueda de documentos en general, podría incidir directamente en el ejercicio del derecho de acceso a la información y vulnerar el principio de gratuidad, en términos del cual sólo podrá ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, por lo que la simple búsqueda no puede ni debe cobrarse.

"Similares consideraciones fueron sustentadas por unanimidad de votos, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2017."

79. A partir del parámetro de constitucionalidad antes descrito, se procede a examinar la regularidad de los artículos cuestionados. En primer lugar, se analizan las normas que establecen cobros de derechos por la expedición de **copias certificadas** no relacionadas al derecho de acceso a la información.

80. Como se anticipó, este Tribunal Pleno considera que las tarifas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, pues, en la especie, se establece el pago de un derecho, conforme al valor de la UMA vigente en dos mil veintiuno, de \$89.62 (ochenta y nueve pesos 62/100) pesos por cada hoja que comprenda la copia certificada; se considera que dichas cantidades no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio de búsqueda ni con el costo que implica certificar un documento.



81. Al analizar normas similares, las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han determinado que la solicitud de copias certificadas y el pago de los derechos correspondientes implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.³⁶

82. Adicionalmente, este Alto Tribunal ha precisado que, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad –dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología– de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado, por lo que hace a las copias certificadas, éstas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.³⁷

83. En ese sentido, las Salas de este Alto Tribunal determinaron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. En otras palabras, certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo para reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

84. Es importante precisar que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la

³⁶ Recientemente, al resolver la acción de inconstitucionalidad **35/2021** en sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

³⁷ Criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), de rubro y texto: "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)". **Datos de localización:** Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 160577. Derivada del amparo en revisión 153/2007. 11 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.



cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que, para que la cuota aplicable sea proporcional, debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio.

85. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno concluye que la porción normativa que establece una cuota por la expedición de **copias certificadas** hasta por la cantidad de \$89.62 (ochenta y nueve pesos 62/100)³⁸ vulnera el principio de proporcionalidad tributaria porque no guarda una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica certificar un documento.³⁹

86. En segundo lugar, este Tribunal Pleno declara la invalidez de las disposiciones que prevén cobros por la **búsqueda de información en los archivos municipales** que asciende a \$179.24 (ciento setenta y nueve pesos 24/100). Lo anterior se sustenta en que este Alto Tribunal ha invalidado artículos que prevén cobros por búsqueda de información no derivada de acceso a la información sobre la base de que la búsqueda de documentos requiere menores recursos que la certificación o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.⁴⁰

87. En esa virtud, como se determinó, el **artículo 47** de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, en la **porción** que refiere: "expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos del

³⁸ Conforme al valor de la UMA vigente en dos mil veintiuno.

³⁹ Sirve de apoyo la tesis aislada 2a. XXXIII/2010, de rubro y texto: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.". **Datos de localización:** Segunda Sala. Novena Época. Registro digital: 164477. Derivado del amparo en revisión 115/2010. 14 de abril de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: David Rodríguez Matha.

⁴⁰ En similares términos se resolvió la acción de inconstitucionalidad **33/2021**, en sesión de siete de octubre de dos mil veintiuno, por **unanimidad** de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y cuatro, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con salvedades en el párrafo treinta y uno.



Municipio por cada hoja. 1 vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", **así como la fracción IV**, referente a la búsqueda de documentos, resultan **inconstitucionales**, debido a que no superan el parámetro de regularidad de justicia fiscal aplicable a los derechos en general.

VII. EFECTOS

88. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las declaratorias de invalidez decretadas en el considerando inmediato anterior surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur.

89. Por su parte, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, se estima que la declaratoria de invalidez debe extenderse a la última parte del artículo 22 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, en la porción normativa que refiere "**para fiestas familiares en salón 5 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**", y que se traduce en la misma restricción que fue declarada inválida respecto a una misma porción del propio artículo 22 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur.

90. Lo anterior se considera así ya que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2021, este Pleno analizó una porción normativa similar a la anterior, señalando destacadamente, que: "**No cambia tal circunstancia el hecho de que el precepto controvertido prevea el supuesto de eventos sociales en locales y salones para fiestas, porque si el derecho lo causan las personas propietarias de dichos lugares, se supone que ese costo lo incluye la emisión de la licencia de funcionamiento respectiva y, en caso de causarlo el particular que realiza la reunión o evento, la cuota carece de sustento constitucional y legal, por las razones antes dadas.**"⁴¹

⁴¹ Esta determinación se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra



91. A partir de lo anterior, se pone de manifiesto que, en la especie, el pago de la contribución por realizar fiestas familiares en salones, por las razones señaladas en la presente ejecutoria y sus precedentes, constituye un requisito preliminar para la celebración de eventos en salones particulares. Así, se estima que, en la especie, dicha previsión **vulnera el derecho de reunión**, en tanto supedita al pago de un derecho previo la realización de una fiesta, evento o reunión familiar

92. En consecuencia, como se puede advertir, la porción normativa en comento presenta un vicio idéntico al determinado con relación en la disposición que restringía la celebración de fiestas en domicilios particulares, en tanto se supedita la celebración de reuniones en locales al pago del derecho correspondiente.

93. Por tanto, de no extenderse los efectos de la invalidez a la disposición antes mencionada, subsistiría en esta ley de hacienda una previsión legal, cuya inconstitucionalidad ya ha sido previamente declarada por el Máximo Tribunal.

94. Por último, no resulta procedente constreñir al Congreso de Baja California Sur a no reiterar normas con el mismo vicio de constitucionalidad, pues, si bien este Alto Tribunal ha establecido ese efecto en ciertos precedentes, ello sólo ha acontecido respecto de normas de vigencia anual, situación que no se actualiza en la especie.

95. Finalmente, deberá notificarse la presente sentencia al Municipio de Loreto, Baja California Sur, por ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

del párrafo noventa y siete, Aguilar Morales por una violación al principio de proporcionalidad y en contra del párrafo noventa y siete, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones.



SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 22, en su porción normativa "*Para fiestas familiares en domicilio: 3 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*", 39 y 47, en su porción normativa "*Expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos del Municipio por cada hoja. 1 vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*", y fracción IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2792, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta determinación.

TERCERO.—Se declara la **invalidez**, por extensión, del artículo 22, en su porción normativa "*Para fiestas familiares en salón: 5 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*" de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2792, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintiuno, en términos del apartado VII de esta sentencia.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California Sur, precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebo-



lledo, 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 las causas de improcedencia y precisión de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "cobro para realizar fiestas familiares en domicilio", consistente en declarar la invalidez del artículo 22 en su porción normativa "Para fiestas familiares en domicilio 3 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "impuestos adicionales", consistente en declarar la invalidez del artículo 39 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 76, Ortiz Ahlf apartándose del párrafo 76, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo 76, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, consistente en: 1) Declarar la invalidez del artículo 47, en su porción normativa "Expedición de copias certificadas de



constancias existentes en los archivos del Municipio por cada hoja 1 vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 76, Ortiz Ahlf apartándose del párrafo 76, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo 76, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, consistente en: 2) Declarar la invalidez del artículo 47, fracción IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) Extender la declaratoria de invalidez al artículo 22, en su porción normativa "para fiestas familiares en salón 5 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, 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 las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur y 3) Notificar la presente sentencia al Municipio de Loreto, Baja California Sur por ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas invalidadas.

En relación con el punto resolutiveo quinto:

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

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

Firman el señor Ministro presidente y el Ministro ponente con el secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) y aislada 2a. XXXIII/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2077 y Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 13/2021, 15/2021 y 75/2021 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas, 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas y 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 10, Tomo II, febrero de 2022, página 1231, con número de registro digital: 30381, 11, Tomo I, marzo de 2022, página 650, con número de registro digital: 30470 y 10, Tomo I, febrero de 2022, página 207, con número de registro digital: 30370, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de abril de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 179/2021 y su acumulada 183/2021.

1. En sesión pública ordinaria celebrada el siete de noviembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno invalidó diversas normas de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Estado de Baja California Sur, que regulaban cobros por la realización de fiestas familiares en domicilio, por la búsqueda de documentos y expedición de copias certificadas, así como un impuesto adicional.

I. Razones de la mayoría

2. En el **TEMA I. Cobro para realizar fiestas familiares en domicilio**, se invalidó el artículo 22, en la porción que refiere "Para fiestas familiares en domicilio", porque establecía el cobro de un derecho para la obtención de una anuencia por parte de la autoridad para la celebración de fiestas en domicilios particulares, lo cual condiciona el ejercicio del derecho de reunión, vulnerándolo.
3. En el **TEMA II. Impuestos adicionales**, el Pleno invalidó el artículo 39, por transgredir el principio de legalidad, ya que la norma era omisa en establecer los elementos esenciales del tributo, como son el sujeto y la época de pago. Aunado a que el precepto también vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, pues no atiende a la capacidad contributiva de los sujetos al establecer como hecho imponible el cumplimiento genérico de la obligación tributaria de pago del contribuyente de otros impuestos y derechos municipales.
4. En el **TEMA III. Derechos por la expedición de copias certificadas y búsqueda de documentos**, el Pleno invalidó el artículo 47 en las porciones impugnadas, porque fijaban cuotas por la expedición de copias certificadas y búsqueda de información en los archivos municipales no relacionados con el derecho de acceso a la información, al resultar desproporcionales, por no guardar una relación razonable con el costo de los materiales para prestar el servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

II. Razones del disenso

5. En general estoy de acuerdo con la propuesta que se nos presentó, no obstante, en el **TEMA III. Derechos por la expedición de copias certificadas y búsqueda de documentos**, se invalidaron las normas impugnadas atendiendo



a que transgredían el principio de proporcionalidad tributaria, pues no se advertía que los cobros ahí estipulados tuvieran relación con el derecho de acceso a la información; sin embargo, se trae a colación lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 75/2021 de donde se desprende, específicamente a fojas 42 a 44 de la sentencia, el parámetro de regularidad del principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, por lo que me aparto de esas consideraciones del precedente citado, pues en mi opinión, bastaba que el análisis se efectuara a la luz del parámetro de proporcionalidad tributaria.

6. Ello, atendiendo a lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 33/2021,¹ sesionada el siete de octubre de dos mil veintiuno, pues en aquel precedente, al igual que como acontece en el presente asunto, el artículo analizado establecía cobros por la expedición de constancias y copias certificadas, así como por la búsqueda de información, que expresamente no se desprendían del ejercicio del derecho de acceso a la información.
7. En ese sentido, tal como se discutió en la sesión donde se votó el precedente citado, toda vez que el numeral analizado en aquel asunto no refería al derecho de acceso a la información, se modificó el engrose para eliminar el análisis de gratuidad y dejar únicamente el de proporcionalidad, cuestión que me parece aplicable también al presente asunto.
8. Por lo anterior, siguiendo el lineamiento del precedente citado, así como lo resuelto en las diversas acciones de inconstitucionalidad 4/2022 y sus acumuladas 15/2022, 19/2022, 24/2022 y 26/2022, 42/2022 y 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022, es que me separo específicamente de las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 75/2021 citadas a fojas 42 a 44, únicamente en lo relativo al análisis del principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Este voto se publicó el viernes 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y cuatro, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto a la propuesta modificada del proyecto. Modificación que consistió en eliminar el parámetro del control del artículo 6o. constitucional y hacer el análisis de todas las fracciones del artículo impugnado –incluida la búsqueda de información–, bajo la luz y el parámetro del artículo 31, fracción IV, constitucional.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

III. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

IV. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOMA EN CUENTA EL COSTO QUE REPRESENTA AL ESTADO LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE Y, ADEMÁS, QUE DICHAS CUOTAS SEAN FIJAS E IGUALES PARA TODOS LOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO.

V. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES E IMPRESIÓN, CERTIFICACIONES O BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS, QUE OBREN EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE ARCHIVO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PURÉPERO Y 36, FRACCIÓN XXIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS RESGUARDADOS EN LOS DIVERSOS ARCHIVOS DEL MUNICIPIO, GENERADOS POR LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES MUNICIPALES POR CADA DOCUMENTO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, AMBAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

VI. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADAS POR SU PRESTACIÓN, AL NO ATENDER A LOS



COSTOS QUE AQUÉLLOS IMPLICAN, VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE ARCHIVO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PURÉPERO Y 36, FRACCIÓN XXIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS RESGUARDADOS EN LOS DIVERSOS ARCHIVOS DEL MUNICIPIO, GENERADOS POR LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES MUNICIPALES POR CADA DOCUMENTO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, AMBAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

VII. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. EL COBRO POR LAS COPIAS SOLICITADAS NO DEBE SER COMO EN EL DERECHO PRIVADO, PUES NO PUEDE EXISTIR UN LUCRO O UNA GANANCIA PARA EL FUNCIONARIO, SINO QUE EL MONTO DEBE GUARDAR UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DEL SERVICIO PRESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE ARCHIVO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PURÉPERO Y 36, FRACCIÓN XXIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS RESGUARDADOS EN LOS DIVERSOS ARCHIVOS DEL MUNICIPIO, GENERADOS POR LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES MUNICIPALES POR CADA DOCUMENTO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, AMBAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

VIII. 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 27, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE ARCHIVO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PURÉPERO Y 36, FRACCIÓN XXIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS RESGUARDADOS EN LOS DIVERSOS ARCHIVOS DEL MUNICIPIO, GENERADOS POR LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES MUNICIPALES POR CADA DOCUMENTO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, AMBAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

IX. 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 27, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE ARCHIVO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PURÉPERO Y 36, FRACCIÓN XXIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS RESGUARDADOS EN LOS DIVERSOS ARCHIVOS DEL MUNICIPIO, GENERADOS POR LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES MUNICIPALES POR CADA DOCUMENTO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, AMBAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La consejera jurídica del Ejecutivo Federal impugna diversos artículos de leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2022 que establecen cuotas por búsqueda de información y archivos para la expedición de certificados, constancias, títulos o copias; temas no relacionados con el acceso a la información.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 27, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purépero y 36, fracción XXIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, ambos del Estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal 2022.	8
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno	9
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	10



V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se hicieron valer causas de improcedencia ni se advirtieron de oficio.	11
VI.	ESTUDIO DE FONDO Cobros por servicios de búsqueda de información no relacionados con el derecho de acceso a la información	Las cuotas no guardan relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio.	11
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se invalidan todos los preceptos impugnados.	17
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso de Michoacán de Ocampo.	17
	Vinculación al Congreso	Se vincula al Congreso de Michoacán para abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad en lo futuro.	17
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia a los Municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyos preceptos se invalidaron.	18
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 27, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purépero, y 36, fracción XXIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2022, expedidas, respectivamente, mediante los Decretos Números 45 y 124, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés y treinta	18



y uno de diciembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, en atención a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 2/2022, promovida por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Consejería Jurídica, en contra del Decreto Número 45, mediante el cual se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Purépero, Michoacán, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, en específico, la porción normativa contenida en el artículo 27, fracción VII, y del Decreto Número 124, mediante el cual se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, en específico, la porción normativa contenida en el artículo 36, fracción XXIII.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinte de enero de dos mil veintidós, el Ejecutivo Federal, por conducto de la consejera jurídica Federal, María Estela Ríos González, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las disposiciones siguientes:



II. Normas generales cuya invalidez se reclama.

- **Decreto Número 45** mediante el cual se expide la **Ley de Ingresos del Municipio de Purépero, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2022, en específico la porción normativa contenida en el artículo 27, fracción VII.**

- **Decreto Número 124** mediante el cual se expide la **Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2022, en específico la porción normativa contenida en el artículo 36, fracción XXIII.**

2. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

La autoridad accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 6o., apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la parte accionante expuso, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

- **ÚNICO.** Las porciones normativas contenidas en los artículos 27, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purépero, Michoacán, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, en lo correspondiente a "búsquedas de archivos" y 36, fracción XXIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, en lo relativo a "búsqueda de documentos resguardados en los diversos archivos del Municipio, generados por las dependencias o entidades municipales, por cada documento", vulneran los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y proporcionalidad tributaria, previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, constitucional.

A) Principio de gratuidad en materia de acceso a la información

- El artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, establece la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado, pues únicamente puede ser objeto de pago y, por ende, el cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y de entrega de solicitudes.



- Refiere que los artículos impugnados establecen un pago de derechos por el equivalente a \$67.28 (sesenta y siete pesos con veintiocho centavos de moneda nacional) y \$46.73 (cuarenta y seis pesos con setenta y tres centavos de moneda nacional), respectivamente, por concepto de búsqueda de información pública que se lleva a cabo en los archivos de tales Municipios, lo cual contraviene el principio de gratuidad, y restringen de forma injustificada el ejercicio del derecho a la información, ya que no pueden imponerse mayores requisitos a los previstos en la Constitución Federal y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Indica que el pago de una tarifa por la búsqueda de información pública tiene implicaciones negativas que trascienden al ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que representa un elemento discriminatorio para el ejercicio del tal derecho al negar la búsqueda de la información a quien no cuenta con los recursos para cubrir las tarifas establecidas para la simple localización de la información.

B) Principio de proporcionalidad tributaria

- Los artículos cuya invalidez se solicita transgreden el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no existe una relación razonable entre la tarifa establecida y el costo del servicio que proporcionan las entidades municipales.

- Menciona que el derecho por servicio cobrado constituye un cobro excesivo y desproporcionado, aunado a que no está justificado ni guarda relación con el costo de los materiales empleados para la localización de la información pública solicitada.

- Apunta que sólo puede cobrarse al solicitante del servicio los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, para lo cual debe de analizarse que las cuotas se hayan fijado de acuerdo con la base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, de lo contrario la tarifa transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.



- Indica que el legislador estableció las cuotas por la búsqueda de documentos o información establecidas, pero ninguna justifica los elementos que sirvieron de base para determinarlas, por lo que no es posible determinar si los mismos corresponden o no al costo de los materiales que los Estados tienen permitido cobrar por acceso a la información.

- Argumenta que a diferencia de otros servicios que presta el Estado, tratándose de ejercicio del derecho de acceso a la información rige en principio de gratuidad, por lo cual cualquier cobro debe justificarse por el legislador a efecto de demostrar que no está gravando indebidamente el acceso a la información pública.

- Menciona que, en las leyes impugnadas, el Congreso Local no justificó el cobro por la búsqueda de la información con una base objetiva, cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por la Suprema Corte, sino que lo determinó de forma arbitraria.

- Solicita que, de estimarse procedente, se vincule al Congreso Local para que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido y que incurran en la inconstitucionalidad alegada.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinticuatro de enero de dos mil veintidós, 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 **2/2022**, y la turnó a la Ministra **Loretta Ortiz Ahlf** como instructora del procedimiento.

5. La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintidós, también ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial Estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que, antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera.



6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.

Mediante oficio recibido a través del buzón judicial de este Alto Tribunal el tres de marzo de dos mil veintidós, recibido el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo rindió informe, el que se acordó en auto de dieciocho de abril de dos mil veintidós. En el informe, dicha autoridad expresó, en síntesis, lo siguiente:

- **ÚNICO.** La promovente considera que es inconstitucional el cobro por la búsqueda o disponibilidad momentánea de la información, lo que carece de razonabilidad jurídica porque las normas que se pretende invalidar reúnen los elementos suficientes para que se pague lo relativo a la ubicación de la información que se solicita, cobro que es constitucional al corresponder a actividades inherentes, como relevantes en esta materia.

- Señala que la gratuidad en la información corresponde a su acceso; por lo que en ese aspecto los numerales 1 y 17, primer párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señalan en su conjunto la regulación de la materia de acceso a la información y, en ese tenor, el ejercicio de tal derecho, que al ser gratuito podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, sin precisar nada respecto a la búsqueda de lo solicitado. Además, se relaciona con lo regido en el numeral 6o. de la Constitución Federal, pues en su texto no existe prohibición para el cobro de la búsqueda de documentos resguardados en los diversos archivos de los Municipios de Purépero y Morelia, generados por las dependencias o entidades municipales.

- Precisa que la invalidez es improcedente porque las leyes que se recurren no son contrarias con el funcionamiento de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

- Reseña que la regulación del pago de derechos por la búsqueda de información pública no tiene implicaciones que trasciendan al ejercicio del derecho de acceso a la información. Manifiesta que los principios de legalidad y seguridad jurídicas se encuentran atendidos y salvaguardados debido a que el proceso legislativo se ha desarrollado en apego a las normas que así lo determinan.



- Discurre que el cobro del derecho no implica actos que discriminen a los interesados al solicitar información pública municipal, ya que los conceptos de búsqueda de los archivos de los referidos Municipios fundan y justifican la eficiencia en el desempeño del principio de gratuidad, por lo que todas las personas podrán contar con servicios públicos municipales relevantes y fehacientes en su entorno social.

- Las tarifas cuya invalidez se solicita son constitucionales, ya que no restringen el derecho de acceso a la información al no existir restricción constitucional positiva regulada.

- Que tampoco se vulnera el derecho humano a la seguridad social con el cobro de búsqueda en los archivos municipales, ni se transgreden los artículos 14 y 16 constitucionales, pues el Congreso del Estado llevó a cabo las aprobaciones de las leyes de ingresos municipales de los Ayuntamientos con base en sus atribuciones constitucionales.

- Considera que las normas que prevén el cobro del derecho repercuten de manera equitativa y proporcional en la población de conformidad con la función de la capacidad económica de los contribuyentes y usuarios de servicios públicos y atendiendo a las necesidades y requerimientos de gasto de cada Municipio, atento al respeto y preservando los principios fundamentales de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

- Indica que la prestación del servicio de búsqueda de archivos se trata de un servicio público cuya prestación está conferida a los Municipios del país por el artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal, y que el Municipio debe sufragar el gasto público que implican la prestación de ese servicio, que además de ser obligación constitucional por ser considerado como imprescindible para la seguridad de los ciudadanos.

- Argumenta que contrariamente a lo argumentado por la promovente, tanto la seguridad, como el principio de legalidad, favorecen y legitiman la emisión de las leyes de ingresos de los Municipios que se pretenden invalidar y que la legislatura del Estado justifica el cobro por la búsqueda de información con una base objetiva y razonada, además que no transgreden el principio de gratuidad



del derecho de acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. constitucional, porque no se desprende la existencia de una posible prohibición de discriminar en razón de la condición económica.

- Manifiesta que gran parte de los Municipios que hay en el país no viven ni con mucho en la autonomía financiera que la Constitución Federal establece. Los ingresos propios son insignificantes respecto de las participaciones federales que reciben y no obstante esa pobreza financiera los Ayuntamientos tienen que prestar servicios públicos. Así como los Municipios tienen la obligación de prestar servicios públicos, resulta lógico que tengan la facultad para cobrar los derechos correspondientes.

- Señala que la contribución establecida en las normas impugnadas no vulnera el principio de proporcionalidad de los tributos, debido a que el legislador local cumplió con la obligación constitucional de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos a la seguridad jurídica, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, que consagran la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Michoacán de Ocampo.

- Establece que la certeza jurídica corresponde a una realidad contenida en las normas que se impugnan, pues para atender una contribución tendrán que acudir a las leyes de ingresos municipales, ya que en esencia contienen las obligaciones impositivas que le impone en Estado.

7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

Mediante oficio recibido el nueve de marzo de dos mil veintidós,¹ el director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, en representación del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, en síntesis, lo siguiente:

- Precisa que el titular del poder Ejecutivo Local intervino sólo en la promulgación de las normas impugnadas, con lo que cumplió el mandato de la

¹ Foja 20 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.



Constitución del Estado, específicamente en el artículo 60, fracción I, así como en el diverso 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, que establecen la obligación del gobernador de promulgar y ejecutar las leyes y decretos expedidos por el Congreso de Michoacán.

- Señala que las normas reclamadas como inválidas fueron expedidas por autoridad competente, en el caso el Congreso del Estado de Michoacán, a través de las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Deuda Pública del Congreso del Estado, quienes son competentes para conocer, estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley respectivas, de conformidad con lo previsto en los artículos 80, fracción I, y 87, fracción II, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, y conforme al diverso 44, fracción X, de la Constitución Local, el Congreso del Estado tiene facultad para aprobar dichas leyes de ingresos.

- Argumenta que conforme a los artículos 115, fracción IV, párrafo tercero, de la Constitución Federal; 44, fracción X, y 123, fracciones II y II Bis, 131, párrafo tercero, inciso c), fracciones II y III, 73, fracción II, 174 y 175 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, se otorga a los Ayuntamientos la facultad para proponer a la legislatura las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, aprovechamientos, productos, ingresos derivados de financiamientos y las tablas de valores unitarios que sirvan de base para el cobro de las contribuciones, por los que los Municipios de Purépero y Morelia ejercieron el derecho de proponer al Congreso Local su respectiva iniciativa que culminó con la aprobación de la ley de ingresos para cada uno de esos Municipios para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, las cuales únicamente son de observancia obligatoria en esos Municipios.

- Menciona que las normas señaladas inválidas son acordes con la normatividad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a otras disposiciones aplicables y, además, son congruentes con los criterios generales de política económica y las estimaciones de las participaciones y transferencias federales proyectadas por el Gobierno Federal, así como también acompañando a su propuesta las proyecciones de ingresos para el año siguiente al de la iniciativa que se analiza, al igual que los resultados de ingresos del ejercicio corriente y el anterior.



- Alude que los decretos por los que se expidieron las leyes de ingresos de los Municipios de Purépero y Morelia, Michoacán, no son inconstitucionales ya que al tratarse de un organismo autónomo el previsto en el artículo 6o. de la Constitución Federal, los Poderes Ejecutivo y Legislativo pueden ejercer las facultades que la ley les confiere y que como órganos garantes del derecho a la información en la entidad, no violan disposición alguna de la Constitución Federal.

- Apunta que el artículo 6o. constitucional otorga implícitamente a cada una de las entidades federativas la facultad de regular el derecho a la información y, por ende, establecer las estructuras necesarias para el adecuado desarrollo de ese derecho en el ámbito de su esfera territorial, por lo que es válido que el legislador con las facultades que le otorga la Constitución Local haya expedido las normas que se reclaman.

- Establece que por tratarse de un servicio que brinda el Estado, debe probarse la inconstitucionalidad de esos derechos con la desproporcionalidad entre el costo del servicio, ello con base en que es la recuperación de los gastos erogados por un servicio que presta el Estado con la finalidad del garante del derecho a la información, y la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, el cual tal como establece el artículo 6o., fracción VIII, de la Constitución Federal, el Estado tiene su propia autonomía para regular los parámetros y organización en la que se regirá el Estado y sus Municipios.

- Las normas que el promovente señala de inconstitucionales no lo son ya que el Estado, como organismo interno, es quien cuenta con autonomía para establecer las normas.

8. **Pedimento del fiscal general de la República.** El citado funcionario no formuló manifestación alguna o pedimento concreto.

9. **Alegatos.** Por oficio presentado el veintiocho de abril de dos mil veintidós, la parte accionante formuló sus respectivos alegatos. Los cuales se tuvieron por recibidos mediante acuerdo de uno de junio de dos mil veintidós.



10. **Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de uno de junio de dos mil veintidós, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. El 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 c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³ 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 el Poder Ejecutivo Federal promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA

12. Las normas combatidas por el Poder Ejecutivo Federal se contienen en diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicadas en el Periódico Oficial de

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas."

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."



dicha entidad federativa el veintitrés y el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno a través de los Decretos Números 45 y 124.

13. Las normas impugnadas son del contenido siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Purépero, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2022 (Decreto 45)

"**Artículo 27.** Por expedición de certificados, constancias, títulos o copias de documentos, se causarán, liquidarán y pagarán derechos conforme a la siguiente:

"...

	Tarifa
"VII. Búsqueda de archivo	\$67.28."

Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2022 (Decreto 124)

"**Artículo 36.** Por expedición de certificados, constancias, títulos o copias de documentos, se causarán, liquidarán y pagarán derechos conforme a la siguiente:

"...

	Tarifa
"XXIII. Búsqueda de documentos resguardados en los diversos Archivos del Municipio, generados por las dependencias o entidades municipales, por cada documento."	\$46.73.

14. El actor las impugna, específicamente, en sus porciones normativas "VII. Búsqueda de archivo \$67.28" y "XXIII. Búsqueda de documentos resguardados en los diversos archivos del Municipio, generados por las dependencias o entidades municipales, por cada documento \$46.73", respectivamente.

15. Por tanto, se tiene como normas cuya invalidez se demanda únicamente las porciones normativas antes precisadas.

III. OPORTUNIDAD

16. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para



promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

17. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas mediante los Decretos 45 y 124 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el veintitrés y el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, respectivamente.

18. El plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad respecto de la Ley de Ingresos del Municipio de Purépero, Michoacán, es del viernes veinticuatro de diciembre de dos mil veintiuno al sábado veintidós de enero de dos mil veintidós.

19. Por lo que hace a la presentación de la acción de inconstitucionalidad en relación con la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, el plazo transcurrió del sábado uno al domingo treinta de enero de dos mil veintidós.

20. En ese sentido, si la demanda se presentó a través del buzón judicial de este Alto Tribunal el **veinte de enero de dos mil veintidós**, se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

21. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ el Ejecutivo Federal, por conducto de su consejero jurídico, es un ente legitimado para promover el presente medio

⁵ 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; ...

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas."



de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia⁶ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello y, por su parte, el párrafo segundo del referido precepto señala que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

22. En el caso, el Poder Ejecutivo Federal acude por conducto de la consejera jurídica del Ejecutivo Federal, quien acredita su personalidad con la copia certificada de su nombramiento, y presenta la demanda en contra de diversos preceptos contenidos en las leyes de ingresos de los Municipios de Purépero y Morelia, ambas para el ejercicio fiscal dos mil veintidós; pues considera que existe violación al principio de gratuidad en la materia de acceso a la información y proporcionalidad tributaria, previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, constitucional; de manera que cuenta con legitimación para impugnarlos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf,

⁶ 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."



Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI. ESTUDIO DE FONDO

25. Del análisis integral de las leyes de ingresos en cuestión no se aprecia que lo previsto en los artículos en estudio reglamente aspectos relativos al derecho de acceso a la información, pues en los capítulos que se ubican (capítulo XIII "Por expedición de certificados, constancias, títulos, copias de documentos y legalización de firmas", título cuarto "De los derechos" "Derechos por prestación de servicios", para el Municipio de Morelia; y capítulo X "Por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas", título cuarto "De los derechos" "Derechos por prestación de servicios" para el Municipio de Purépero) no señalan que se trate de la regulación de búsqueda y reproducción a raíz del ejercicio del derecho de acceso a la información.

26. Además, de la lectura de los artículos 27, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purépero⁷ y 36, fracción XXIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia,⁸ ambos del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, tampoco se aprecia que el cobro del concepto por búsqueda de documentos o de archivo, relativo al derecho por el servicio de expedición de certificados, constancias, títulos, copias de documentos y legalización de firmas, tenga correspondencia con servicios relativos al derecho de acceso a la información pública, por tanto, su análisis se realizará bajo la óptica de los principios de justicia tributaria y no bajo la especial óptica del derecho de acceso a la información.

⁷ "Artículo 27. Por expedición de certificados, constancias, títulos o copias de documentos, se causarán, liquidarán y pagarán derechos conforme a la siguiente:

"...

"VII. Búsqueda de archivo \$67.28."

⁸ "Artículo 36. Por expedición de certificados, constancias, títulos o copias de documentos, se causarán, liquidarán y pagarán derechos conforme a la siguiente:

"...

"XXIII. Búsqueda de documentos resguardados en los diversos archivos del Municipio, generados por las dependencias o entidades municipales, por cada documento. \$46.73."



27. Al respecto, conviene referir que el principio de proporcionalidad tributaria se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte.

28. Este Alto Tribunal en diversos precedentes como la acción de inconstitucionalidad 93/2020,¹⁰ y de manera reciente en las acciones de inconstitucionalidad 51/2021,¹¹ 33/2021,¹² 75/2021¹³ y 77/2021¹⁴ ha sostenido que para

⁹ "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."

¹⁰ Resuelta el 29 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 1, denominada "Expedición de copias simples".

¹¹ Resuelta el 4 de octubre de 2021, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracciones I, II y IV, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.

¹² Resuelta el 7 de octubre de 2021, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y cuatro, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con salvedades en el párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo.

¹³ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose del estudio del principio de gratuidad, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la fracción I del artículo 52 en estudio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de los párrafos del sesenta y seis al setenta y nueve, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

¹⁴ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado C, denominado "Expedición de copias certificadas".



considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

29. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.¹⁵

¹⁵ Se cita en apoyo la tesis P./J. 2/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital: 196934, de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

Así como la tesis P./J. 3/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933, cuyos rubro y texto son: "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



30. Apuntado lo anterior, procede el análisis de las porciones normativas reclamadas.

31. Así, el artículo 27, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purépero, en su porción normativa impugnada, prevé el cobro de la tarifa por concepto de "Búsqueda de archivo" por la cantidad de \$67.28 (sesenta y siete pesos con veintiocho centavos de moneda nacional), y el diverso numeral 36, fracción XXIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, también en la parte cuya invalidez se demanda, establece el cobro de la tarifa por "Búsqueda de documentos resguardados en los diversos Archivos del Municipio, generados por las dependencias o entidades municipales, por cada documento" con la tarifa de \$46.73 (cuarenta y seis pesos con setenta y tres centavos de moneda nacional), ambos como parte del derecho por el servicio de expedición de certificados, constancias, títulos o copias de documentos.

32. Tales porciones normativas, como lo afirma la parte actora, son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que los servicios de búsqueda de documentos o archivos implican la intervención de un servidor público que realiza la acción misma; que necesariamente está relacionada con la diversa función de expedición de certificados, constancias, títulos o copias de documentos.

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 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."



33. Al tratarse de derechos por la expedición de copias, la entrega de información, certificaciones, para lo cual es necesaria la búsqueda de documentos en su archivo o de diversa dependencia del Municipio, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

34. Si bien en el caso no se impugna el cobro relativo a la expedición de copias certificadas, este Alto Tribunal ha señalado que implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.¹⁶

35. Además, se ha señalado que, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

36. De lo anterior se desprende que la reproducción de documentos, sea por medio de copia simple, involucra la cuestión relativa a hacer constar que lo que se entrega es fiel reproducción de lo encontrado, además, en el caso de certificaciones, se encuentra inmersa la certificación del funcionario público autorizado que hace constar tal circunstancia, pero su cobro no puede ser como en el derecho privado, pues no puede existir un lucro o ganancia para dicho

¹⁶ Al respecto, se encuentra la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077 y registro digital: 160577, 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)."



funcionario, sino que debe guardar una relación razonable por el costo del servicio prestado.

37. En efecto, en el supuesto relativo a las certificaciones, el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado **y la búsqueda de datos**; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

38. Respecto a los cobros por búsqueda de documentos, este Pleno llega a la conclusión de que las cuotas previstas resultan desproporcionales, pues, como se ha sostenido, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos no requiere la utilización de recursos extras para hacer la certificación de documentos o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado lo realice como parte de sus propias funciones sin generar costos adicionales para el Estado.

39. Por ello, se considera que el costo de la búsqueda de documentos debe quedar incluido en la expedición de certificados, constancias, títulos, etcétera.

40. Así, atendiendo a los razonamientos precisados, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 27, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purépero y 36, fracción XXIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

41. Finalmente, este Pleno no considera necesario analizar el resto de los argumentos de los conceptos de invalidez, ante la declaratoria de invalidez total de todas las porciones normativas reclamadas, ya que si se declara la in-



validez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional. Apoya esta determinación la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁷

42. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek. El presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de las consideraciones.

VII. EFECTOS

43. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

44. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los artículos 27, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purépero, Michoacán, y 36, fracción XXIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, ambas para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

45. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley

¹⁷ P./J. 37/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro digital: 181398. Cuyo texto es el siguiente: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."



reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

46. 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 Michoacán deberá abstenerse de incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad.

47. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

48. **Notificaciones.** 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.

VIII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 27, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purépero, y 36, fracción XXIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2022, expedidas, respectivamente, mediante los Decretos Números 45 y 124, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés y treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de



Michoacán de Ocampo y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, en atención a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y a 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 nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas cuya invalidez se demanda, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales en el tema de seguridad jurídica, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 27, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Purépero, y 36, fracción XXIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2022, expedidas, respectivamente, mediante los Decretos Números 45 y 124, publicados en el



Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés y treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad detectado y 3) ordenar notificar esta sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de la Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe. Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de febrero de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de abril de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 128/2020 Y SUS ACUMULADAS 147/2020, 163/2020 Y 228/2020.

1. En sesión de siete de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió el asunto citado al rubro y sus acumuladas. Su materia consistió en analizar la regularidad constitucional de diversas reformas de contenido electoral realizadas a la Constitución, a la Ley Electoral y a la Ley de Candidaturas Independientes, todas del Estado de Baja California.
2. El presente documento tiene como objetivo desarrollar las razones que me llevaron a apoyar la declaratoria de invalidez de la porción normativa que dice *"las y los Consejeros Electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales Electorales, no tendrán derecho a las prestaciones que por ley les corresponden a los trabajadores del instituto estatal, salvo la atención del servicio médico en institución pública de salud"* del párrafo primero del artículo 97 de la Ley Electoral de la entidad.
3. Como se advierte del apartado correspondiente, por unanimidad de once votos, se decidió que era inconstitucional la referida porción normativa, pues con ello se afectaban injustificadamente las remuneraciones que por ley les corresponden, a pesar de ser cargos temporales cuyo salario tiene ciertas características especiales. Aunque comparto esta conclusión, me separo de sus consideraciones y estimo que en el caso más bien se dio una violación al **artículo 116, fracción VI**, de la Constitución General, en cuanto a que las relaciones laborales entre los Estados y sus trabajadores deben apegarse a lo dispuesto en el diverso 123, apartado B, de la propia Constitución General.
4. Como preámbulo a este argumento, es importante mencionar que en las demandas no se citó el artículo 123 constitucional como precepto violado, de modo que no podríamos entrar al análisis de su violación de manera directa (en atención a la prohibición de suplencia de artículos violados que prevé la ley reglamentaria de la materia). No obstante, en la demanda sí se citó el diverso 116 de manera genérica y, como dijimos, este numeral nos remite al artículo 123, apartado B, para delimitar los lineamientos que deben seguir los legisladores locales a la hora de regular las relaciones laborales de sus Estados con sus trabajadores. Así, es perfectamente posible pronunciarnos por una violación al artículo 123 constitucional de manera referencial.
5. Bajo este panorama, me resulta evidente que la norma impugnada viola directamente el artículo 123, apartado B, de la Constitución General, pues justamente implica que los consejeros del Instituto Electoral del Estado de Baja California no van a tener derecho *"a las prestaciones que por ley les corresponden a los"*



trabajadores del Instituto Electoral"; es decir, no van a tener derecho a aquellas prestaciones que, de manera explícita en el artículo 123 y aunadas a la prestación meramente salarial, la Constitución General garantiza a cualquier servidor público del país (los beneficios de seguridad social, por ejemplo) sin distinción alguna. Esas prestaciones encuentran fundamento directo en la Constitución y no pueden ser negadas por las entidades federativas al regular su régimen interno para sus servidores públicos. No era necesario hacer más consideraciones al respecto por parte de la sentencia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 598, con número de registro digital: 29929.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2015.

1. En sesión de veinticinco de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia citada al rubro. La materia consistió en analizar una omisión de legislar y una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.
2. La finalidad del presente documento es hacer ciertas aclaraciones o comentarios en diversos apartados de la sentencia. Para ello, seguiré la metodología de la misma, enfocándome únicamente en las secciones donde tengo razones diferenciadas o adicionales.

Apartado III. Certeza y precisión de los actos impugnados

3. En relación con este apartado, aunque coincidí con la conclusión, me separo de parte de sus consideraciones; en específico, con invocar la suplencia de la queja para delimitar la litis del asunto.
4. No hay suplencia de la queja en procedencia. Más bien, operaba la apreciación de una causa de pedir, en atención al principio *pro accione*. En ese sentido, coincido con lo expuesto en el fallo en relación con la impugnación del artículo



26 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos; impugnación que, en atención a los conceptos de invalidez, incluye la regularidad del procedimiento legislativo que le dio origen.

5. Asimismo, concuerdo que en la demanda también se cuestionó, de manera diferenciada, una omisión legislativa absoluta de regular determinada pensión de Magistrados. Es criterio de esta Suprema Corte que en una controversia constitucional pueden cuestionarse dos tipos de omisiones legislativas: las absolutas y las relativas. Las primeras se refieren a la ausencia absoluta de actuación de la autoridad legislativa y, la segunda, realmente se enfoca en la deficiencia normativa de una norma ya existente; con la peculiaridad de que esa deficiencia se considera inconstitucional por el incumplimiento de un mandato de legislar con cierto contenido (por eso se le llama omisión relativa).
6. En el caso, como lo aduce la sentencia, no sólo se cuestionó la inconstitucionalidad de la citada norma legal (por motivos de procedimiento y también de deficiencia legislativa); también se reclamó la omisión de regular normativamente una pensión. El que realmente exista o no dicha omisión, es un examen que debe reservarse para el estudio de fondo.

Apartado VII. Existencia de la omisión legislativa

7. La sentencia concluye que ni en la Constitución General ni en la normatividad local existe un mandato para regular una pensión a los Magistrados locales. Por lo que hace a la Constitución General, se hace una relatoría de los precedentes de esta Suprema Corte en los que se ha aludido a la garantía de estabilidad judicial y se ha incluido como una sub-garantía la necesidad de establecer un haber de retiro cuando el cargo de Magistrado no sea vitalicio. Por su parte, en cuanto a la Constitución Local, la sentencia explica que en ningún momento se ha establecido la necesidad de prever pensiones a favor de los Magistrados locales. Lo que se dispuso desde la reforma a la Constitución Local de veinticuatro de julio de dos mil ocho, fue que los Magistrados tendrían a su favor un haber de retiro, mismo que debería ser regulado en ley.
8. Aunque apoyé la conclusión, me separo de la mayoría de sus consideraciones y me gustaría hacer una acotación importante. En primer lugar, es cierto como lo dice el fallo que, en términos de los precedentes de esta Suprema Corte (en particular, lo fallado en las controversias constitucionales 25/2008 y 81/2010), el criterio jurisprudencial se ha limitado a aclarar que el "haber de retiro" es un componente esencial de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional y que dicho haber debe ser reglamentado por el legislador secundario.



9. **Sin embargo**, a mi juicio, de esas decisiones no se deriva **necesariamente** que un régimen de "pensión" no puede formar parte, en ningún supuesto, de las garantías de independencia judicial (como se dice en el párrafo 85 de la ejecutoria). En otras palabras, el que no existan precedentes que aludan a las denominadas "pensiones" como parte de las garantías de independencia judicial, no quiere decir que la Corte ya haya rechazado dicha posibilidad para todos los posibles escenarios; más bien, a mi parecer, lo que significa es que este Alto Tribunal no ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre esta temática por habersele presentado únicamente casos cuya duda interpretativa se centraba en la regulación de "haber de retiro".
10. Ahora bien, no obstante lo anterior, concuerdo con el sentido del fallo en atención solamente a las circunstancias específicas del caso. A saber, mi voto no debe valorarse como un pronunciamiento absoluto sobre si la pensión puede o no en algún escenario formar parte de las garantías de independencia y, por ello, considerarse como un elemento de la misma que forzosamente debe ser regulado por el Estado (por ejemplo, cuando no se contemple un "haber de retiro"). Creo más bien que, en el caso de Morelos, esta pregunta no necesitaba ser respondida en abstracto ante la singularidad de la regulación de esta entidad federativa: en la que sí está regulado un "haber de retiro", lo que modifica las propias sub-garantías de independencia que deben respetarse.
11. Así, como lo concluye la sentencia, estimo que no se actualiza una omisión legislativa por ausencia de regulación de una "pensión" para todos los Magistrados. La opción de optar por la pensión prevista en el artículo octavo transitorio (de la reforma a la Constitución Local de dieciséis de julio de dos mil ocho) sólo aplicaba a los Magistrados que en ese momento formaban parte del Tribunal Superior de Morelos y que cumplieran con las condiciones establecidas. Para el resto, dada las condiciones de esa entidad, la figura de pensión no podía considerarse forzosamente como parte de las sub-garantías de independencia que salvaguarda el derecho de acceso a la justicia y el artículo 116 de la Constitución General.
12. Primero, porque la figura de la pensión (cuando complementa o es subsidiario a un "haber de retiro") de las y los Magistrados, no se debe vincular con la existencia o no de una relación laboral-burocrática (del cual no forman parte los Magistrados, al ser titulares de una función). Más bien, si se otorga una posible pensión, ésta no obedece a su titularidad como Magistrado, sino por haberse desempeñado como servidor público y, por ende, deriva del modelo de seguridad social que exige la Constitución en el artículo 123 (apartado B) para toda persona que prestó algún tipo de servicio al Estado; teniéndose que cumplir los requisitos genéricos que prevé la legislación secundaria para el otorgamiento de esa pensión. A mi juicio, las prestaciones de seguridad social



no son privativas de las relaciones laborales-burocráticas, sino que derivan de la necesidad de otorgar ciertas condiciones de vida a toda persona que presta un servicio al Estado como funcionario público.

13. Y segundo, porque la sub-garantía de estabilidad en el encargo que compone el principio de independencia judicial para el Estado de Morelos (que a mi juicio es un deber que amerita ser regulado normativamente) se respeta precisamente al existir elementos que salvaguarden un correcto desempeño en el encargo; lo cual en el caso concreto se ve satisfecho con la implementación de un haber de retiro (que no forzosamente debe ser vitalicio, sino que puede ser modulado y reglamentado). De no existir dicha regulación, se estaría en un escenario distinto que ameritaría un estudio diferenciado: por ejemplo, la regulación de una especie de "pensión" en vez de un "haber".
14. Conforme al principio de independencia judicial, no existe una prelación o predilección por un modelo de "pensión" sobre uno de "haber de retiro". Por el contrario, lo que existe es una necesaria salvaguarda de la estabilidad en el encargo. Necesidad que puede verse satisfecha por diferentes modelos/ mecanismos de protección, que deben ser analizados en sus propios méritos.

Apartado VIII.1. Violación del procedimiento legislativo

15. Coincido con el sentido de reconocer la validez del procedimiento legislativo. Sin embargo, me aparto de sus consideraciones. La única razón que me convence para haber llegado a esta conclusión es que la iniciativa presentada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos no necesariamente tiene que ser dictaminada a favor. Consecuentemente, es un hecho notorio que la iniciativa a la que se alude en la demanda fue archivada conforme a los lineamientos del reglamento, sin que eso afecte la regularidad constitucional del procedimiento legislativo del decreto reclamado. Conforme a las reglas que rigen el procedimiento legislativo local, las normas que regulan el Poder Judicial no sólo pueden ser modificadas vía iniciativa del propio tribunal, como equivocadamente lo pretende implicar el Poder actor.

Apartados VIII.3., VIII.4. y VIII.5.

16. En estos apartados, la sentencia da respuesta a los conceptos de invalidez relacionados con la violación al principio de legalidad, las garantías jurisdiccionales y el alegato de motivación reforzada.
17. Al respecto, en primer lugar, estimo que no resultaba prudente hacer una distinción conceptual entre argumentos de "legalidad" y argumentos de "violación a las garantías" o de "falta de motivación reforzada". A mi parecer, el Poder



actor no hizo un razonamiento diferenciado en torno a la "legalidad" del decreto (referente supuestamente a que la norma no era clara); más bien, el cuestionamiento sobre la problemática de legalidad se hizo en el contexto de violación a la independencia judicial. Adicionalmente, la concurrencia o no de motivación reforzada en esta materia es parte de la discusión de la afectación a la independencia judicial. Por ende, la división del fallo confunde y creo resultaba más adecuado dar una respuesta conjunta a toda la problemática planteada en la demanda.

18. Ahora bien, con independencia de lo anterior, que es un comentario meramente formal y no afecta sustancialmente el fallo, quisiera señalar que me separo de los argumentos expuestos en estos apartados; que van de los párrafos 129 a 148. En éstos no se dio una respuesta frontal a la preocupación del Poder actor. Por ello, a mi juicio, el reconocimiento de validez de la norma reclamada de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos debió basarse en las siguientes consideraciones.

19. Cabe empezar por el texto del precepto cuestionado:

"Artículo 26 Ter. El haber por retiro consiste en una prestación económica que se cubrirá mediante único pago, en una sola exhibición, el cual se integrará por lo siguiente:

"I. El equivalente a tres meses del salario que el Magistrado perciba en el momento en que corresponda el pago de esta prestación, y

"II. El equivalente a un mes de salario por cada dos años de servicios prestados como Magistrado."

20. Al respecto, la Constitución General no establece reglas para el cálculo de los haberes de retiro de los Magistrados locales. Únicamente, como forma de garantizar la independencia judicial, en su sub-garantía de estabilidad en el encargo, la Constitución exige a las entidades federativas que se **reconozca necesariamente un haber de retiro** para los Magistrados cuando no se trate de un cargo vitalicio. En esa tónica, cumpliéndose el reconocimiento de este haber de retiro, existe **libertad configurativa para los Estados**.

21. **No obstante lo anterior**, como en la mayoría de los casos, cabe insistir que **esta libertad configurativa** para regular el haber de retiro **no es absoluta** ni irrestricta. Una vez reconocido el haber de retiro, su reglamentación debe ser acorde a los propios objetivos que busca cumplimentar. Es decir, la regulación del haber de retiro debe llevarse a cabo a través de medidas legislativas que



- tiendan precisamente a la estabilidad en el encargo y a **respetar el resto de garantías que componen la independencia judicial.**
22. En ese tenor, en el caso concreto, se estima que **dichas condiciones se encuentran satisfechas, lo que llevaba a declarar como infundados todos los conceptos de invalidez del Poder actor enfocados en la transgresión a la independencia judicial.** En el ordenamiento jurídico morelense **no existe ninguna limitación** para que los Magistrados desempeñen o lleven a cabo algún trabajo tras haber terminado su función como juzgadores. Por ello, el que se establezca un **haber de retiro limitado en tiempo y en cantidad**, no es una medida irrazonable.
 23. El legislador morelense buscó, por un lado, hacer un uso prudente de los recursos limitados de las finanzas públicas estatales y, por otro lado, implementar una medida legislativa que permitiera a los Magistrados tener certeza de una seguridad económica tras su desempeño en el encargo.
 24. Al establecerse un pago consistente en tres meses de salario y de un mes de salario por cada dos años de servicio, se da margen económico y temporal a los Magistrados que terminan su función para llevar a cabo los actos que consideren necesarios para asegurar su supervivencia mientras, por ejemplo, buscan otro empleo, función o realizan los trámites necesarios para solicitar su pensión como servidores al servicio del Estado (en caso de que cumplan los requisitos que exige la ley laboral burocrática).
 25. El cargo de Magistrado, como titular de un poder, no implica necesariamente una retribución vitalicia por esa función. Lo que el principio constitucional de independencia judicial exige es que los juzgadores tengan una seguridad económica para ejercer el cargo, lo cual se satisface en el Estado de Morelos ante el otorgamiento tanto de una remuneración irrenunciable e irreductible durante su función como de ese haber de retiro que les permitirá contar con recursos económicos para, en su caso, estén en posibilidad de continuar con su desempeño profesional. Ello es así, se reitera, pues en el Estado de Morelos no existe ninguna limitación para que los Magistrados ejerzan su derecho al trabajo tras el cargo.
 26. De igual manera, **no existe** en el caso un **escenario de regresividad en materia de independencia judicial.** En el ordenamiento jurídico morelense jamás se estableció un haber de retiro vitalicio o más amplio al que ahora se cuestiona. Incluso, la norma reclamada es la primera que reglamenta este supuesto.
 27. Lo anterior, pues si bien en el artículo octavo transitorio de la reforma a la Constitución Local de dieciséis de julio de dos mil ocho se dispuso que "*Aquellos*



Magistrados que tengan antecedentes como trabajadores al servicio del Estado o Municipios, con antigüedad de quince años o más, tendrán derecho a que se les otorgue, al término de su periodo, el haber de retiro o una pensión", esta regulación se restringió únicamente a esos Magistrados y no al resto.

28. En consecuencia, la medida legislativa que ahora se impugna no es regresiva en materia de independencia judicial y, por ende, no requería de un criterio de motivación reforzada. Sobre esto, cabe resaltar que fue en el cuarto concepto de invalidez de la demanda donde se plantea la violación a la exigencia razonable de no regresividad en materia de independencia judicial (exigencia reconocida por primera ocasión en la controversia constitucional 81/2010).
29. A mi juicio, es criterio reiterado del Tribunal Pleno que debe distinguirse entre la exigencia razonable de no regresividad en materia de independencia judicial y el principio de progresividad de los derechos humanos. En las controversias constitucionales 99/2016 y 165/2018 se señaló que ambos principios constituyen doctrinas diferentes y atienden a distintas racionalidades. En específico, la exigencia razonable de no regresividad de la independencia judicial lo que implica es la necesidad de una motivación reforzada a la hora de regular las instituciones garantes de la independencia judicial y, requiere, que los legisladores prevean y mitiguen en la medida de lo posible cualquier afectación a este principio constitucional.
30. Partiendo de lo anterior, y de lo dicho en párrafos previos, es que se insiste que la regulación actual del haber de retiro no modificó condiciones previamente otorgadas; por ello, no puede identificarse una regresividad en materia de independencia judicial que, en su caso, hubiere requerido de una motivación reforzada.
31. Existe alrededor de la implementación de este haber de retiro (limitado) en Morelos otros mecanismos que garantizan la estabilidad en el cargo de los Magistrados y demás sub-garantías de la independencia judicial: un adecuado procedimiento de designación; un plazo establecido en el cargo; la referida remuneración irrenunciable e irreductible; la ausencia de prohibiciones para ejercer el derecho al trabajo tras la finalización del cargo, y se delimitó expresamente qué ocurría con los Magistrados que ya se desempeñaban en el cargo previo a delegar la delimitación del haber de retiro en una ley secundaria.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 33/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 573, con número de registro digital: 30351.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 126/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que reconoció la validez del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo.

Si bien estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, me permito formular este voto concurrente con la finalidad de expresar las razones por las cuales me aparté de la metodología utilizada en la sentencia, así como para desarrollar algunos argumentos adicionales, entre ellos, los relativos a justificar la necesidad de analizar el requisito impugnado con perspectiva de género.

I. Fallo mayoritario

El Tribunal Pleno determinó que el requisito para acceder al cargo de comisionada o comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales en el Estado de Hidalgo, previsto en el artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo,¹ consistente en "*no ser deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente*," implicaba una colisión de dos derechos humanos: por un lado, la libertad para acceder a un cargo público en condiciones de igualdad y, por otro lado, el derecho a recibir alimentos.

Partiendo de lo anterior, el fallo sostiene que dado que el requisito impugnado incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad –al excluir a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso de la posibilidad de acceder al cargo público mencionado– la metodo-

¹ **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 31. Para ser Comisionado se requiere: ...

"V. No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente."



logía adecuada para analizar tal restricción corresponde un "**test de proporcionalidad en sentido amplio**".

El Tribunal Pleno concluye que la medida contenida en la norma impugnada supera dicho escrutinio, ya que: **i)** persigue un **fin constitucionalmente legítimo**, en tanto que busca desincentivar la situación de adeudo de la obligación alimentaria; **ii)** es **idónea**, ya que constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de alimentos al elevar los costos jurídicos de incurrir en mora en el pago de alimentos limitando el acceso a un cargo público y buscar que se cancele la deuda o se tramite el descuento correspondiente; **iii)** es **necesaria**, pues si bien el sistema normativo estatal establece medidas específicas tanto en la vía civil como en la penal para prevenir y sancionar la morosidad, se refuerza el cumplimiento del pago de alimentos; y, **iv)** es **proporcional** porque es mayor el beneficio de proteger el derecho de alimentos que el perjuicio que puede sufrir el deudor alimentario moroso al no poder acceder a un cargo público, pues no se trata de una prohibición con carácter absoluto.

II. Razones del voto concurrente

Desde la acción de inconstitucionalidad 111/2019,² el Máximo Tribunal ha aceptado que la metodología para analizar distinciones que inciden en el acceso a cargos públicos es a través de un **test de razonabilidad o escrutinio ordinario**, lo cual se ha reiterado en múltiples precedentes,³ incluyendo los más recientes.⁴

² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veintiuno de julio de dos mil veinte.

³ Entre los que destacan: la **acción de inconstitucionalidad 96/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021**, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre dos mil veintidós; y, la **acción de inconstitucionalidad 92/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós.

⁴ Específicamente, la **acción de inconstitucionalidad 92/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós; la acción de inconstitucionalidad **56/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones públicas ordinarias correspondientes al doce y veinte de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 96/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021**, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 120/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veinte de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 165/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria, correspondiente al veinte



Sobre este aspecto, me parece que cualquier tribunal, pero sobre todo un Tribunal Constitucional, debe ser congruente con el tipo de metodología que utiliza para analizar los problemas que se someten a su consideración. De este modo, desde mi punto de vista, lo correcto para analizar la medida cuestionada era seguir la metodología aceptada por la Suprema Corte para analizar requisitos de acceso a cargos públicos, que –como señalé previamente– consistía en un test de razonabilidad.

En ese sentido, considero que no fue acertado realizar un **test de proporcionalidad**, pues además de que este tipo de asuntos siempre podrían plantearse como una colisión de derechos, lo cierto es que este nivel de escrutinio exige una justificación robusta en tanto está diseñado para evaluar límites a derechos humanos, por lo que aplicarlo para analizar todos los requisitos que se establezcan para acceder a cualquier cargo público implicaría que se imponga el criterio jurisdiccional sobre el legislativo (quien está en una mejor posición para evaluar las necesidades de los órganos e instituciones).

Por estas razones, no comparto la metodología utilizada para analizar el requisito impugnado pues, en mi opinión, debía someterse a un **test de razonabilidad**.

Ahora bien, este tipo de escrutinio constitucional implica evaluar si la medida impugnada persigue un fin legítimo y si es adecuada para alcanzar el fin buscado.⁵ Si bien en algunos precedentes he señalado que excepcionalmente deberá usarse un *test* de escrutinio estricto cuando se haga una distinción basada en una categoría sospechosa⁶ o cuando se limite el acceso a un cargo de elección popular,⁷ lo cierto es que en el presente asunto, no se trata de un cargo de

de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 149/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones públicas ordinarias correspondientes al veinte y veintidós de septiembre de dos mil veintidós; y, la **acción de inconstitucionalidad 114/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veintidós de septiembre de dos mil veintidós.

⁵ Por ejemplo, en la AI 111/2019, resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos; en la AI 108/2020, resuelta por unanimidad de once votos en sesión del diecinueve de abril de dos mil veintiuno; y, en la AI 192/2020, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, entre otras.

⁶ Conforme a la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), cuyo rubro y datos de localización son: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.". [J]; Pleno; 10a. Época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, septiembre de 2016, p. 8.

⁷ Como se determinó en la **acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014**, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veintinueve de septiembre de dos mil catorce.



dicha naturaleza y respecto de las personas deudoras alimentarias no existe una historia de discriminación en su contra ni existe alguna razón para pensar que se trata de un grupo *especialmente* vulnerable.

A continuación analizamos cada una de las etapas del test de razonabilidad.

i) Finalidad legítima

En primer lugar, es importante precisar que el requisito impugnado impide que las personas deudoras alimentarias morosas,⁸ con excepción de las que acrediten estar al corriente del pago, cancelen la deuda, o bien, tramiten el descuento correspondiente, accedan al cargo público de persona comisionada del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo.

Precisado lo anterior, advierto que el objetivo fundamental de la norma impugnada consiste en **proteger el derecho a recibir alimentos**, ya que está diseñada para incentivar el cumplimiento de la obligación alimentaria. Esto puede corroborarse con lo señalado por el Congreso Local, tanto en el dictamen de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, como en el informe rendido ante esta Corte.⁹

⁸ El concepto de persona deudora alimentaria morosa está definido en el artículo 141 Bis de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo como aquella persona obligada al pago de pensión alimenticia mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda o formalice el descuento correspondiente. El mismo precepto establece que en caso de no desvirtuarse el incumplimiento de la obligación alimentaria, el Juez familiar ordenará su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, cuya cancelación podrá solicitarse cuando se acredite haber cumplido con el pago correspondiente.

De lo anterior se advierte que si una persona deudora alimentaria desvirtúa el incumplimiento de la obligación mediante uno de los tres supuestos mencionados (acreditar estar al corriente del pago, cancelar la deuda o formalizar el descuento correspondiente) no se constituye en "morosa" y, por tanto, tampoco se inscribirá en el registro mencionado. En cambio, la persona que no desvirtúe tal incumplimiento quedará inscrita en el registro y sólo cumpliendo con el pago correspondiente se cancelará la inscripción.

⁹ En el **dictamen de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Hidalgo** se indicó que los requisitos que se incorporaban para ser comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado buscaban reducir el índice de incumplimiento de las obligaciones alimentarias y hacer prevalecer el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.



Desde mi perspectiva, **este propósito constituye una finalidad no solamente legítima** –como exige el test de razonabilidad– **sino incluso constitucionalmente relevante.**

En primer lugar, tal como lo ha considerado la Primera Sala,¹⁰ la institución alimentaria tiene sustento en el derecho humano a un nivel de vida adecuado, derivado del artículo 4o. constitucional y del diverso 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en tanto tiene como función garantizar las necesidades básicas que una persona necesita para sobrevivir.¹¹ En tal virtud, la

En el mismo sentido, el Congreso Local señaló en su informe que el requisito impugnado tiene como propósito "*proteger a los menores de edad para que los obligados cumplan con su deber*"; que se trata de "*un mecanismo de presión para salvaguardar los intereses de la familia en materia de alimentos... en uso de la obligación que tiene el Estado de establecer las medidas necesarias para garantizar el derecho a la alimentación*"; así como de una medida dirigida a lograr que el deudor alimentario obtenga herramientas eficaces para cumplir con la obligación de proporcionar alimentos; y que "*la norma tiene un fin constitucionalmente válido al buscar proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la limitación temporal para acceder a un cargo para un deudor alimentario moroso, hasta no estar al corriente en sus obligaciones*".

¹⁰ En el amparo directo en revisión 1200/2014, resuelto el ocho de octubre de dos mil catorce por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹ **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

"Artículo 11.

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

"2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

"a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

"b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan."

En el mismo sentido, debe destacarse el artículo 25 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, el cual señala lo siguiente:

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.



Corte ha considerado que el cumplimiento de la obligación alimentaria es de interés social y orden público, por lo que corresponde al Estado vigilar que entre las personas que se presten esta asistencia se procuren de los medios y recursos suficientes cuando alguna lo necesite.¹² Además, el derecho a recibir alimentos se encuentra reconocido expresamente en el numeral 4 de la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias.¹³

En segundo lugar, la cuestión alimentaria se relaciona estrechamente con el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes ya que, entre otros aspectos, implica garantizar el pleno y efectivo disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, entre los cuales se encuentra el de **tener un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social**, así como el deber del Estado de asegurar el pago de la pensión alimenticia.¹⁴ De este modo, dicho principio también

"2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."

¹² En términos de la tesis 1a. CXXXVI/2014 (10a.) cuyos rubro y datos de localización son: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL.". [TA]; Primera Sala; Décima Época; *Gaceta del semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, abril de 2014, p. 788.

¹³ **Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias**

"Artículo 4. Toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación."

¹⁴ **Convención sobre los Derechos del Niño**

"Artículo 27.

"1. Los Estados Parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

"2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

"3. Los Estados Parte, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

"4. **Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero.** En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Parte promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados."



conlleva exigencias por parte de las personas juzgadoras a fin de garantizar que se cumpla de manera efectiva la obligación alimentaria.¹⁵

En tercer lugar, **la institución alimentaria impacta en el principio de igualdad y no discriminación**, en tanto el régimen de alimentos está intrínsecamente relacionado con los roles culturales asignados a hombres y mujeres, **lo que nos obliga a realizar un análisis con perspectiva de género**.

En este aspecto, es de gran importancia visibilizar que, si bien el incumplimiento de las obligaciones alimentarias puede afectar tanto a hombres como a mujeres, lo cierto es que **son las mujeres las que resultan más afectadas por la manera en que opera el régimen de alimentos**.

En relación con lo anterior, si bien no resulta vinculante, el *Manual para juzgar con perspectiva de género en materia familiar de la SCJN*¹⁶ nos ofrece elementos que ilustran esta realidad, al señalar que:

"... (E)studios realizados en otros países coinciden en que **las principales afectadas por la manera en la que opera este régimen son las mujeres**, siendo ellas quienes acuden generalmente ante la justicia a solicitar el pago de alimentos para sus hijos o para sí. Los autores explican que **el alto grado de incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un impacto diferenciado en la vida de las mujeres: las obliga a asumir solas las tareas de cuidado de los menores, las empobrece económicamente, les dificulta la entrada al mercado laboral y las rezaga en el ámbito profesional, haciéndolas vulnerables frente a los padres de sus hijos o sus ex parejas.**"

Nuestro país comparte esta situación, lo que se corrobora con los datos invocados en la propia sentencia que señalan que, en México, 67.5 % de las madres

¹⁵ Tal como se determinó, por ejemplo, en las **contradicciones de tesis 49/2007**, resuelta el treinta y uno de octubre de dos mil siete; **423/2012**, resuelta el dos de julio de dos mil catorce; y **482/2012**, resuelta el trece de marzo de dos mil trece, todas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se indicó que existía una obligación por parte de las autoridades jurisdiccionales de allegarse oficiosamente de los elementos necesarios para cuantificar el monto de la pensión alimenticia a favor de un menor, cuando no se hubieran acreditado los ingresos del deudor alimentario o se solicitara su incremento.

¹⁶ SCJN. Manual para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Familiar, Vela Barba Estefanía (Coord.), "Los alimentos", Orozco y Villa Luz Helena, p. 418.



solteras no reciben una pensión alimenticia.¹⁷ Otras estadísticas del INEGI muestran que las mujeres separadas, divorciadas o viudas son las que experimentan mayor violencia (en un 74.0 %); y, que el porcentaje de **violencia económica** que este grupo específico sufre correspondió a un 47.3 % y a un 44.9 %, en dos mil dieciséis y dos mil veintiuno, respectivamente.¹⁸

De este modo, un análisis con perspectiva de género permite ver que al estar dirigido a garantizar el derecho a recibir alimentos, **el requisito impugnado también constituye una medida encaminada a:**

- i) Que la protección de **la maternidad no se considere discriminatoria**, en términos del artículo 4.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW);¹⁹
- ii) Reconocer la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos, en términos de los diversos numerales 5.b y 16.d de la CEDAW;²⁰ y

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 126/2021, resuelta en sesión del cuatro de octubre de dos mil veintidós. Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

¹⁸ INEGI, Tabla tipos de violencia contra las mujeres en violencia contra las mujeres en México, Gobierno de México, 2022. Disponible en: «www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/».

¹⁹ **Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer**

"Artículo 4

"...

"2. **La adopción por los Estados Parte de medidas especiales**, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger **la maternidad no se considerará discriminatoria.**"

²⁰ **Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer**

"Artículo 5

"Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para: ...

"b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."

"Artículo 16

"1. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: ...

"d) **Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos**; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;"



iii) **Erradicar la violencia económica contra la mujer**, en tanto que el incumplimiento del pago de las pensiones alimenticias amenaza el bienestar económico de la mujer y de sus hijas e hijos.²¹ Sobre este tema, algunos tribunales en el mundo han reconocido el incumplimiento de la obligación alimentaria como una forma de violencia económica o patrimonial.²² Ejemplos de ello son la **Sala Penal del Tribunal Supremo Español**²³ y la **Corte Superior de Justicia de la Libertad del Perú**.²⁴

²¹ Al respecto, es importante destacar que la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, entiende como violencia patrimonial y económica, lo siguiente:

"**Artículo 6.** Los tipos de violencia contra las mujeres son:

"...

"III. **La violencia patrimonial.** Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, **retención** o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o **recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades** y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

"...

"IV. **Violencia económica.** Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;"

²² ONU Mujeres, *El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017, transformar las economías para realizar los derechos* (Consultable en: <<https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/12/el-progreso-de-las-mujeres-america-latina-y-el-caribe-2017>>).

²³ Resolución 239/3032, emitida por la **Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de España**, en el recurso de casación 2293/2019, el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno. En la que reconoció que: "*el delito de impago de pensión alimenticia... puede configurarse como una especie de violencia económica... Y ello, al punto de que, si se produce el incumplimiento del obligado a prestarlos, ello exige al progenitor que los tiene consigo en custodia a llevar a cabo un exceso en su esfuerzo de cuidado y atención hacia los hijos, privándose de atender sus propias necesidades para cubrir las obligaciones que no verifica el obligado a hacerlo*".

²⁴ Resolución número tres, emitida por la **Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de la Libertad del Poder Judicial de Perú**, en el expediente 02113-2020-70-1601-JR-FT-13, el diecinueve de enero de dos mil veintiuno. Disponible en: <[02113-2020-70-1601-JR-FT-13-LA-LEY__.pdf \(gacetajuridica.com.pe\)](https://gacetajuridica.com.pe)>. En la sentencia se señaló que "*Entre las diversas expresiones de la violencia patrimonial contra la mujer, tenemos el supuesto de evasión dolosa por parte del agresor del cumplimiento de las obligaciones alimentarias que tiene para con la mujer y/o sus hijos. Este supuesto se da cuando el obligado (esposo o conviviente o cualquier otro) le niega intencionalmente a la mujer (esposa, conviviente, hija, hermana, etc.) el dinero suficiente para que satisfaga ella y/o hijos sus necesidades elementales, como son la alimentación, vivienda, vestimenta, acceso a la salud, entre otros, dándose en una relación de desigualdad de poder y de detrimento de la dignidad de la mujer*".



Por último, resulta ilustrativo mencionar que al analizar un requisito similar al impugnado,²⁵ la Corte Constitucional Colombiana consideró que **las características específicas del incumplimiento de la obligación alimentaria** –por su relevancia en relación con la protección de la familia y por carecer de mecanismos paralelos de pago– **justifican un amplio margen para que el legislador determine sus consecuencias y fije incentivos para el pago oportuno.**²⁶

Desde tal perspectiva, considero que el requisito impugnado supera la primera grada del *test* de razonabilidad, ya que persigue una finalidad legítima que consiste en proteger el derecho de alimentos y, con ello, valores constitucionales de gran relevancia.

ii) Adecuación de la medida

A partir del contenido del precepto impugnado y de su contexto normativo local, advierto que el requisito cuestionado **opera como un incentivo para el cumplimiento de las obligaciones alimentarias.**

²⁵ Sentencia C-032/21, emitida por la Corte Constitucional Colombiana, el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno. En dicho fallo, se analizó un precepto que señalaba lo siguiente: "1. El deudor alimentario moroso sólo podrá contratar con el Estado una vez se ponga a paz y salvo con sus obligaciones alimentarias. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado. Estando en ejecución el contrato, será causal de terminación del mismo incurrir en mora de las obligaciones alimentarias.

"2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, hasta tanto no se pongan a paz y salvo con las obligaciones alimentarias."

²⁶ Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana señaló: "En ese sentido, el incumplimiento en el pago de los alimentos no es un asunto equiparable a la mora en cualquier otra obligación civil. Se trata de un deber jurídico básico, amparado por la vigencia del principio de solidaridad y la protección que la Carta Política prodiga a la familia como núcleo esencial de la sociedad. **Estas diferentes razones concurren en la validez de un margen de maniobra amplio para que el legislador determine consecuencias de ese cumplimiento ...**

"De otro lado, también debe tenerse en cuenta que, contrario a como sucede con las demás obligaciones civiles, los alimentos carecen de mecanismos paralelos de pago. Mientras que otras deudas logran usualmente su pago a través de instrumentos que no requieren la intervención judicial o administrativa, como cobros prejurídicos o suspensiones de servicios ante la mora, no sucede lo mismo respecto de la obligación alimentaria, a pesar de su vital importancia. **Este déficit justifica prima facie la acción del legislador estatutario para la fijación de mecanismos eficaces y que operen como incentivo para el pago oportuno de los alimentos insolutos.**"



Por un lado, la norma genera que quienes pretendan acceder a dicho cargo público eviten constituirse en personas deudoras alimentarias morosas, para lo cual podrán desvirtuar el incumplimiento de la obligación alimentaria mediante los tres supuestos que prevé la norma; y, por otro lado, hace que quienes ya se hayan constituido como tales y, por tanto, estén inscritas en el *Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos*, realicen el pago correspondiente a fin de cancelar la inscripción y perder el carácter de personas deudoras alimentarias morosas.

De este modo, el requisito impugnado no anula la posibilidad de que una persona deudora alimentaria acceda a los cargos en cuestión, ya que la restricción desaparece si se desvirtúa el incumplimiento mediante los supuestos previstos en la norma, o bien, realizando el pago correspondiente.

Por tanto, el requisito consistente en restringir el acceso al cargo de persona comisionada del instituto de transparencia local a las personas deudoras alimentarias morosas supera la segunda grada del *test* de razonabilidad, pues **es adecuado** para conseguir la finalidad de proteger el derecho a recibir alimentos, ya que, al supeditar la posibilidad de acceder al cargo público al cumplimiento de las obligaciones alimentarias, incentiva su observancia, con lo cual se protege el derecho a recibir alimentos.

Por tales razones, si bien estuve de acuerdo con el reconocimiento de validez del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, lo hice por considerar que no resulta contrario al derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, al superar un *test* de razonabilidad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 126/2021 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 401, con número de registro digital: 31178.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) y aislada 1a. CXXXVI/2014 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, con números de registro digital: 2012589 y 2006163, respectivamente.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 137/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que reconoció la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo.

Si bien estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, me permito formular este voto concurrente con la finalidad de expresar las razones por las cuales me aparté de la metodología utilizada en la sentencia, así como para desarrollar algunos argumentos adicionales, entre ellos, los relativos a justificar la necesidad de analizar el requisito impugnado con perspectiva de género.

I. Fallo mayoritario

El Tribunal Pleno determinó que el requisito para acceder al cargo de titular de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Local, previsto en el artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo,¹ consistente en "*no ser deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente*" implicaba una colisión de dos derechos humanos: por un lado, la libertad para acceder a un cargo público en condiciones de igualdad y, por otro lado, el derecho a recibir alimentos.

Partiendo de lo anterior, el fallo sostiene que dado que el requisito impugnado incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad –al excluir a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso de la posibilidad de acceder al cargo público mencionado– la metodología adecuada para analizar tal restricción corresponde a un "**test de proporcionalidad en sentido amplio**".

¹ **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 20.** Para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo a que se refiere esta ley, se requiere: ...

"**V.** No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente; y ..."



El Tribunal Pleno concluye que la medida contenida en la norma impugnada supera dicho escrutinio, ya que: **i)** persigue un **fin constitucionalmente legítimo**, en tanto que busca desincentivar la situación de adeudo de la obligación alimentaria; **ii)** es **idónea**, ya que constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de alimentos al elevar los costos jurídicos de incurrir en mora en el pago de alimentos limitando el acceso a un cargo público y buscar que se cancele la deuda o se tramite el descuento correspondiente; **iii)** es **necesaria**, pues si bien el sistema normativo estatal establece medidas específicas tanto en la vía civil como en la penal para prevenir y sancionar la morosidad, se refuerza el cumplimiento del pago de alimentos; y, **iv)** es **proporcional**, porque es mayor el beneficio de proteger el derecho de alimentos que el perjuicio que puede sufrir el deudor alimentario moroso al no poder acceder a un cargo público, pues no se trata de una prohibición con carácter absoluto.

II. Razones del voto concurrente

Desde la acción de inconstitucionalidad 111/2019,² el Máximo Tribunal ha aceptado que la metodología para analizar distinciones que inciden en el acceso a cargos públicos es a través de un **test de razonabilidad o escrutinio ordinario**, lo cual se ha reiterado en múltiples precedentes,³ incluyendo los más recientes.⁴

² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veintiuno de julio de dos mil veinte.

³ Entre los que destacan: la **acción de inconstitucionalidad 96/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021**, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre dos mil veintidós; y, la **acción de inconstitucionalidad 92/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós.

⁴ Específicamente, la **acción de inconstitucionalidad 92/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós; la acción de inconstitucionalidad **56/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones públicas ordinarias correspondientes al doce y veinte de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 96/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021**, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al trece de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 120/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veinte de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 165/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria, correspondiente al veinte de septiembre de dos mil veintidós; la **acción de inconstitucionalidad 149/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones públicas ordinarias correspondientes al



Sobre este aspecto, me parece que cualquier tribunal, pero sobre todo un Tribunal Constitucional, debe ser congruente con el tipo de metodología que utiliza para analizar los problemas que se someten a su consideración. De este modo, desde mi punto de vista, lo correcto para analizar la medida cuestionada era seguir la metodología aceptada por la Suprema Corte para analizar requisitos de acceso a cargos públicos, que –como señalé previamente– consistía en un test de razonabilidad.

En ese sentido, considero que no fue acertado realizar un **test de proporcionalidad**, pues además de que este tipo de asuntos siempre podrían plantearse como una colisión de derechos, lo cierto es que este nivel de escrutinio exige una justificación robusta en tanto está diseñado para evaluar límites a derechos humanos, por lo que aplicarlo para analizar todos los requisitos que se establezcan para acceder a cualquier cargo público implicaría que se imponga el criterio jurisdiccional sobre el legislativo (quien está en una mejor posición para evaluar las necesidades de los órganos e instituciones).

Por estas razones, no comparto la metodología utilizada para analizar el requisito impugnado pues, en mi opinión, debía someterse a un **test de razonabilidad**.

Ahora bien, este tipo de escrutinio constitucional implica evaluar si la medida impugnada persigue un fin legítimo y si es adecuada para alcanzar el fin buscado.⁵ Si bien en algunos precedentes he señalado que excepcionalmente deberá usarse un *test* de escrutinio estricto cuando se haga una distinción basada en una categoría sospechosa⁶ o cuando se limite el acceso a un cargo de elección popular,⁷ lo cierto es que en el presente asunto, no se trata de un

veinte y veintidós de septiembre de dos mil veintidós; y, la **acción de inconstitucionalidad 114/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veintidós de septiembre de dos mil veintidós.

⁵ Por ejemplo, en la AI 111/2019, resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos; en la AI 108/2020, resuelta por unanimidad de once votos en sesión del diecinueve de abril de dos mil veintiuno; y, en la 192/2020, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, entre otras.

⁶ Conforme a la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), cuyos rubro y datos de localización son: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.". Jurisprudencia, Pleno; Décima Época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Tomo I, Libro 34, septiembre de 2016; p. 8, con número de registro digital: 2012589.

⁷ Como se determinó en la **acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014**, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión pública ordinaria correspondiente al veintinueve de septiembre de dos mil catorce.



cargo de dicha naturaleza y respecto de las personas deudoras alimentarias no existe una historia de discriminación en su contra ni existe alguna razón para pensar que se trata de un grupo *especialmente* vulnerable.

A continuación, analizamos cada una de las etapas del test de razonabilidad.

i) **Finalidad legítima**

En primer lugar, es importante precisar que el requisito impugnado impide que las personas deudoras alimentarias morosas⁸ –con excepción de las que acrediten estar al corriente del pago cancelen la deuda, o bien, tramiten el descuento correspondiente– accedan a los cargos de titulares de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Local.

Precisado lo anterior, advierto que el objetivo fundamental de la norma impugnada consiste en **proteger el derecho a recibir alimentos**, ya que está diseñada para incentivar el cumplimiento de la obligación alimentaria. Esto puede corroborarse con lo señalado por el Congreso Local, tanto en el dictamen de la primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, como en el informe rendido ante esta Corte.⁹

⁸ El concepto de persona deudora alimentaria morosa está definido en el artículo 141 Bis de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo como aquella persona obligada al pago de pensión alimenticia mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda o formalice el descuento correspondiente.

El mismo precepto establece que en caso de no desvirtuarse el incumplimiento de la obligación alimentaria, el Juez Familiar ordenará su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, cuya cancelación podrá solicitarse cuando se acredite haber cumplido con el pago correspondiente.

De lo anterior se advierte que si una persona deudora alimentaria desvirtúa el incumplimiento de la obligación mediante uno de los tres supuestos mencionados (acreditar estar al corriente del pago, cancelar la deuda o formalizar el descuento correspondiente) no se constituye en "morosa" y, por tanto, tampoco se inscribirá en el registro mencionado. En cambio, la persona que no desvirtúe tal incumplimiento quedará inscrita en el registro y sólo cumpliendo con el pago correspondiente se cancelará la inscripción.

⁹ En el **Dictamen de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Hidalgo** se indicó que el requisito en cuestión se incorporaba para ser titular de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo local "*con la finalidad de fortalecer desde el marco legal e institucional como el cumplimiento de las obligaciones alimentarias a favor de las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores y al mismo tiempo, promover un mejoramiento en los perfiles de ingreso de las y los candidatos al cargo público*". p. 9 de dicho dictamen.



Desde mi perspectiva, **este propósito constituye una finalidad no solamente legítima** –como exige el test de razonabilidad– **sino incluso constitucionalmente relevante.**

En primer lugar, tal como lo ha considerado la Primera Sala,¹⁰ la institución alimentaria tiene sustento en el derecho humano a un nivel de vida adecuado, derivado del artículo 4o. constitucional y del diverso 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en tanto tiene como función garantizar las necesidades básicas que una persona necesita para sobrevivir.¹¹ En tal virtud, la

En el mismo sentido, el Congreso Local señaló en su informe que el requisito impugnado tiene como propósito "*proteger a los menores de edad para que los obligados cumplan con su deber*"; que se trata de "*un mecanismo de presión para salvaguardar los intereses de la familia en materia de alimentos ... en uso de la obligación que tiene el Estado de establecer las medidas necesarias para garantizar el derecho a la alimentación*"; así como de una medida dirigida a lograr que el deudor alimentario obtenga herramientas eficaces para cumplir con la obligación de proporcionar alimentos; y que "*la norma tiene un fin constitucionalmente válido al buscar proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la limitación temporal para acceder a un cargo para un deudor alimentario moroso, hasta no estar al corriente en sus obligaciones*". Página 6 del Informe del Congreso Local.

¹⁰ En el amparo directo en revisión 1200/2014, resuelto el ocho de octubre de dos mil catorce por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"Artículo 11.

"1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

"2. Los Estados Partes en el presente pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

"a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

"b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

"En el mismo sentido, debe destacarse el artículo 25 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, el cual señala lo siguiente:

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.



Corte ha considerado que el cumplimiento de la obligación alimentaria es de interés social y orden público, por lo que corresponde al Estado vigilar que entre las personas que se presten esta asistencia se procuren de los medios y recursos suficientes cuando alguna lo necesite.¹² Además, el derecho a recibir alimentos se encuentra reconocido expresamente en el numeral 4o. de la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias.¹³

En segundo lugar, la cuestión alimentaria se relaciona estrechamente con el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes ya que, entre otros aspectos, implica garantizar el pleno y efectivo disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, entre los cuales se encuentra el de **tener un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social**, así como el deber del Estado de asegurar el pago de la pensión alimenticia.¹⁴ De este modo, dicho principio

"2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."

¹² En términos de la tesis 1a./CXXXVI/2014 (10a.), cuyos rubro y datos de localización son: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL.". Tesis aislada; Primera Sala; Décima Época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Tomo I, Libro 5, abril de 2014, p. 788, con número de registro digital: 2006163.

¹³ **Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias.**

"**Artículo 4.** Toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación."

¹⁴ **Convención sobre los Derechos del Niño.**

"**Artículo 27**

"1. Los Estados Parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

"2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

"3. Los Estados Parte, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

"4. **Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero.** En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Parte promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados."



también conlleva exigencias por parte de las personas juzgadoras a fin de garantizar que se cumpla de manera efectiva la obligación alimentaria.¹⁵

En tercer lugar, **la institución alimentaria impacta en el principio de igualdad y no discriminación**, en tanto el régimen de alimentos está intrínsecamente relacionado con los roles culturales asignados a hombres y mujeres, **lo que nos obliga a realizar un análisis con perspectiva de género.**

En este aspecto, es de gran importancia visibilizar que, si bien el incumplimiento de las obligaciones alimentarias puede afectar tanto a hombres como a mujeres, lo cierto es que **son las mujeres las que resultan más afectadas por la manera en que opera el régimen de alimentos.**

En relación con lo anterior, si bien no resulta vinculante, el *Manual para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Familiar de la SCJN*¹⁶ nos ofrece elementos que ilustran esta realidad, al señalar que:

"... Estudios realizados en otros países coinciden en que **las principales afectadas por la manera en la que opera este régimen son las mujeres**, siendo ellas quienes acuden generalmente ante la justicia a solicitar el pago de alimentos para sus hijos o para sí. Los autores explican que **el alto grado de incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un impacto diferenciado en la vida de las mujeres: las obliga a asumir solas las tareas de cuidado de los menores, las empobrece económicamente, les dificulta la entrada al mercado laboral y las rezaga en el ámbito profesional, haciéndolas vulnerables frente a los padres de sus hijos o sus ex parejas.**"

Nuestro país comparte esta situación, lo que se corrobora con los datos invocados en la propia sentencia que señalan que, en México, 67.5 % de las madres solteras no reciben una pensión alimenticia.¹⁷

¹⁵ Tal como se determinó, por ejemplo, en las **contradicciones de tesis 49/2007**, resuelta el treinta y uno de octubre de dos mil siete; **423/2012**, resuelta el dos de julio de dos mil catorce; y **482/2012**, resuelta el trece de marzo de dos mil trece, todas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se indicó que existía una obligación por parte de las autoridades jurisdiccionales de allegarse oficiosamente de los elementos necesarios para cuantificar el monto de la pensión alimenticia a favor de un menor, cuando no se hubieran acreditado los ingresos del deudor alimentario o se solicitara su incremento.

¹⁶ SCJN. *Manual para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Familiar*, Vela Barba Estefanía (Coord.), "Los alimentos", Orozco y Villa Luz Helena, p. 418.

¹⁷ Acción de Inconstitucionalidad 137/2021, resuelta en sesión del cuatro de octubre de dos mil veintidós. Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.



Otras estadísticas del INEGI muestran que las mujeres separadas, divorciadas o viudas son las que experimentan mayor violencia (en un 74.0 %); y, que el porcentaje de **violencia económica** que este grupo específico sufre correspondió a un 47.3 % y a un 44.9 %, en dos mil dieciséis y dos mil veintiuno, respectivamente.¹⁸

De este modo, un análisis con perspectiva de género permite ver que, al estar dirigido a garantizar el derecho a recibir alimentos, **el requisito impugnado también constituye una medida encaminada a:**

- i) Que la protección de **la maternidad no se considere discriminatoria**, en términos del artículo 4.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW);¹⁹
- ii) **Reconocer la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos**, en términos de los diversos numerales 5.b y 16.d de la CEDAW;²⁰ y
- iii) **Eradicar la violencia económica contra la mujer**, en tanto que el incumplimiento del pago de las pensiones alimenticias amenaza el bienestar económico

¹⁸ INEGI, Tabla tipos de violencia contra las mujeres en México, Gobierno de México, 2022. Disponible en: «www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/».

¹⁹ Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer

"Artículo 4

"...

"2. La adopción por los Estados Parte de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria."

²⁰ Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer

"Artículo 5

"Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para: ...

"b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."

"Artículo 16

"1. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial; ..."



de la mujer y de sus hijas e hijos.²¹ Sobre este tema, algunos tribunales en el mundo han reconocido el incumplimiento de la obligación alimentaria como una forma de violencia económica o patrimonial.²² Ejemplos de ello son la **Sala Penal del Tribunal Supremo Español**²³ y la **Corte Superior de Justicia de la Libertad del Perú**.²⁴

Por último, resulta ilustrativo mencionar que, al analizar un requisito similar al impugnado,²⁵ la Corte Constitucional Colombiana consideró que **las caracterís-**

²¹ Al respecto, es importante destacar que la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, entiende como violencia patrimonial y económica, lo siguiente:

"**Artículo 6.** Los tipos de violencia contra las mujeres son:

"...

"III. **La violencia patrimonial.** Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, **retención** o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o **recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades** y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

"IV. **Violencia económica.** Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral; ..."

²² ONU mujeres, *El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017, transformar las economías para realizar los derechos* (Consultable en: «<https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/12/el-progreso-de-las-mujeres-america-latina-y-el-caribe-2017>»).

²³ Resolución 239/3032, emitida por la **Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de España**, en el recurso de casación 2293/2019, el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno. En la que reconoció que: "*el delito de impago de pensión alimenticia ... puede configurarse como una especie de violencia económica ... Y ello, al punto de que, si se produce el incumplimiento del obligado a prestarlos, ello exige al progenitor que los tiene consigo en custodia a llevar a cabo un exceso en su esfuerzo de cuidado y atención hacia los hijos, privándose de atender sus propias necesidades para cubrir las obligaciones que no verifica el obligado a hacerlo.*"

²⁴ Resolución número tres, emitida por la **Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de la Libertad del Poder Judicial de Perú**, en el expediente 02113-2020-70-1601-JR-FT-13, el diecinueve de enero de dos mil veintiuno. Disponible en: «*02113-2020-70-1601-JR-FT-13-LA-LEY_.pdf(gacetajuridica.com.pe)*». En la sentencia se señaló que "*Entre las diversas expresiones de la violencia patrimonial contra la mujer, tenemos el supuesto de evasión dolosa por parte del agresor del cumplimiento de las obligaciones alimentarias que tiene para con la mujer y/o sus hijos. Este supuesto se da cuando el obligado (esposo o conviviente o cualquier otro) le niega intencionalmente a la mujer (esposa, conviviente, hija, hermana, etc.) el dinero suficiente para que satisfaga ella y/o hijos sus necesidades elementales, como son la alimentación, vivienda, vestimenta, acceso a la salud, entre otros, dándose en una relación de desigualdad de poder y de detrimento de la dignidad de la mujer.*"

²⁵ Sentencia C-032/21, emitida por la Corte Constitucional Colombiana, el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno. En dicho fallo, se analizó un precepto que señalaba lo siguiente: "1. El deudor



ticas específicas del incumplimiento de la obligación alimentaria –por su relevancia en relación con la protección de la familia y por carecer de mecanismos paralelos de pago– **justifican un amplio margen para que el legislador determine sus consecuencias y fije incentivos para el pago oportuno.**²⁶

Desde tal perspectiva, considero que el requisito impugnado supera la primera grada del *test* de razonabilidad, ya que persigue una finalidad legítima que consiste en proteger el derecho de alimentos y, con ello, valores constitucionales de gran relevancia.

ii) Adecuación de la medida

A partir del contenido del precepto impugnado y de su contexto normativo local, advierto que el requisito cuestionado **opera como un incentivo para el cumplimiento de las obligaciones alimentarias.**

Por un lado, la norma genera que quienes pretendan acceder a dicho cargo público eviten constituirse en personas deudoras alimentarias morosas, para lo cual

alimentario moroso solo podrá contratar con el Estado una vez se ponga a paz y *salvo con sus obligaciones alimentarias. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado. Estando en ejecución el contrato, será causal de terminación del mismo incurrir en mora de las obligaciones alimentarias.*

"2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el registro de deudores alimentarios morosos, hasta tanto no se pongan a paz y salvo con las obligaciones alimentarias. ..."

²⁶ Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana señaló: "*En ese sentido, el incumplimiento en el pago de los alimentos no es un asunto equiparable a la mora en cualquier otra obligación civil. Se trata de un deber jurídico básico, amparado por la vigencia del principio de solidaridad y la protección que la carta política prodiga a la familia como núcleo esencial de la sociedad. Estas diferentes razones concurren en la validez de un margen de maniobra amplio para que el legislador determine consecuencias de ese cumplimiento. ...*

De otro lado, también debe tenerse en cuenta que, contrario a como sucede con las demás obligaciones civiles, los alimentos carecen de mecanismos paralelos de pago. Mientras que otras deudas logran usualmente su pago a través de instrumentos que no requieren la intervención judicial o administrativa, como cobros prejurídicos o suspensiones de servicios ante la mora, no sucede lo mismo respecto de la obligación alimentaria, a pesar de su vital importancia. Este déficit justifica prima facie la acción del legislador estatutario para la fijación de mecanismos eficaces y que operen como incentivo para el pago oportuno de los alimentos insolutos."



podrán desvirtuar el incumplimiento de la obligación alimentaria mediante los tres supuestos que prevé la norma; y, por otro lado, hace que quienes ya se hayan constituido como tales y, por tanto, estén inscritas en el *Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos*, realicen el pago correspondiente a fin de cancelar la inscripción y perder el carácter de personas deudoras alimentarias morosas.

De este modo, el requisito impugnado no anula la posibilidad de que una persona deudora alimentaria acceda a los cargos en cuestión, ya que la restricción desaparece si se desvirtúa el incumplimiento mediante los supuestos previstos en la norma, o bien, realizando el pago correspondiente.

Por tanto, el requisito consistente en restringir el acceso al cargo público a las personas deudoras alimentarias morosas supera la segunda grada del *test* de razonabilidad, pues **es adecuado** para conseguir la finalidad de proteger el derecho a recibir alimentos, ya que, al supeditar la posibilidad de acceder al cargo público al cumplimiento de las obligaciones alimentarias, incentiva su observancia, con lo cual se protege el derecho a recibir alimentos.

Por tales razones, si bien estuve de acuerdo con el reconocimiento de validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, lo hice por considerar que no resulta contrario al derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, al superar un *test* de razonabilidad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 137/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 575, con número de registro digital: 31151.

Las tesis de jurisprudencia P/J. 10/2016 (10a.) y aislada 1a. CXXXVI/2014 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 2023.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2021.

En la sesión del cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, la cual fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien impugnó el artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, reformado mediante el Decreto Número 718, publicado el veintiocho de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa.

Resolución del Tribunal Pleno. A través de un examen de proporcionalidad en sentido amplio, las Ministras y los Ministros reconocimos la validez del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, disposición que establece el requisito de "*No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente*", para ser comisionado o comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la referida entidad federativa.

Al respecto, si bien voté a favor de reconocer la validez de la norma impugnada, me parece que existen otros elementos a tomar en cuenta sobre los cuales quisiera profundizar en el presente voto concurrente. Para explicar lo anterior, abordaré los temas de la siguiente manera: (i) la naturaleza del requisito impugnado; (ii) las afectaciones diferenciadas a la niñez, mujeres y personas adultas mayores; y, (iii) conclusiones.

I. La naturaleza del requisito impugnado

En primer lugar, considero de gran relevancia destacar, tal como lo hice en la sesión en cuestión, que el requisito que analizamos en el presente asunto es de naturaleza muy distinta a la de la mayoría que se han discutido por el Pleno de este Alto Tribunal para el acceso a un cargo público en condiciones de igualdad.

En este caso, la porción normativa impugnada establece un requisito que impone una condición de carácter temporal, mas no una restricción permanente para acceder a un cargo público. Se puede observar que la condición para el acceso al cargo público de que se trata es susceptible de ser subsanada con



las propias opciones que la ley prevé, esto es: 1) acreditar estar al corriente del pago, 2) cancelar esa deuda o bien, y 3) tramitar el descuento correspondiente.

Lo anterior, no ocurre con otros requisitos que tienen la característica de ser permanentes, pues, por ejemplo, existe una imposibilidad de las y los aspirantes para modificar su nacionalidad, su edad, o bien, eliminar sus antecedentes penales.

Así, se advierte que, el requisito de no ser deudora o deudor alimentario se trata de una condición temporal sujeta a la conducta de la persona destinataria de la norma, lo que permite a las y los aspirantes cumplir con ese y los demás requisitos establecidos por ésta. En consecuencia, subsanada dicha condición, se tiene la posibilidad de concursar en igualdad de oportunidades.

De esta forma, considero que la naturaleza temporal del requisito toma relevancia en el estudio de fondo, particularmente respecto de la necesidad y proporcionalidad de la medida. Esto, pues al ser temporal, constituye un requisito subsanable por la persona aspirante, por lo que no restringe de manera absoluta ni permanente el acceso al cargo.

II. Las afectaciones diferenciadas a la niñez, mujeres y personas adultas mayores

Considero que el estudio de proporcionalidad que se realiza en la sentencia debió tomar en cuenta que, en muchas ocasiones, el incumplimiento de la obligación alimentaria genera afectaciones diferenciadas a grupos específicos.

Si bien, en el presente caso no se estudia la determinación de algún régimen de alimentos, no debe ignorarse que el objeto de la norma impugnada es salvaguardar la obligación alimentaria y el derecho de niños, niñas y adolescentes a recibir alimentos. En otras palabras, la justificación de establecer como requisito "no ser persona deudora alimentaria" es, precisamente, la de fomentar e incentivar el cumplimiento de dicha obligación.

Por ello, en los siguientes apartados desarrollaré la importancia de tomar en cuenta: (i) el interés superior de la niñez, (ii) la perspectiva de género y, por último, (iii) la situación de vulnerabilidad de las personas adultas mayores.

i. La importancia del interés superior de la niñez

A partir del objeto de la norma impugnada y del principio del interés superior de la niñez, es relevante tomar en cuenta las diversas afectaciones que recientes



las niñas, niños y adolescentes con motivo del incumplimiento de la obligación de proporcionar alimentos.

Este Alto Tribunal ha indicado que los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral.¹ Por ello, tal y como lo reconoce la sentencia, la cuestión alimentaria guarda una estrecha relación con el principio del interés superior de la niñez, pues es necesario salvaguardar los derechos de este grupo.

Por su parte, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño señala la obligación de que los padres, madres o personas encargadas proporcionen las condiciones necesarias para el desarrollo de las infancias. En ese sentido, establece la obligación de las autoridades de tomar las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia.

De esta forma, es fundamental que asegure un efectivo cumplimiento de tal obligación. Más aún, cuando las niñas, niños o adolescentes son quienes recienten tal incumplimiento. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la pensión alimenticia se otorga en un 47.9 % de los casos a las hijas e hijos.² Así, frente a este porcentaje, es fundamental que se asegure el cumplimiento de la obligación alimentaria pues, como reconoció la Primera Sala, el incumplimiento de dicha obligación representa una situación indeseable, ya que se encuentra de por medio la subsistencia,³ y las condiciones de vida necesarias para el desarrollo integral de las niñas y niños.⁴

Por todo ello, el estudio del requisito en cuestión está estrechamente vinculado con el interés superior de la niñez, pues debe asegurarse que se tomen en cuenta las implicaciones que podrían existir a las niñas, niños y adolescentes frente al incumplimiento de la obligación alimentaria.

¹ Tesis: 1a. LXXXVIII/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1380, registro digital: 2008540.

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2022). "Estadísticas de divorcios 2021". Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/EstDiv/Divorcios2021.pdf>

³ Sentencia recaída en el amparo en revisión 60/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 1 de septiembre de 2021, párr. 50.

⁴ Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 1194/2022, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 6 de julio de 2022, párr. 41.



ii. La necesidad de utilizar la perspectiva de género en el caso

Considero que la sentencia debió utilizar una perspectiva de género que permitiera considerar las afectaciones diferenciadas que genera el incumplimiento de proporcionar alimentos a las mujeres.

La Primera Sala de este Tribunal Constitucional ha reiterado que la justicia debe impartirse en condiciones de igualdad. Esto conlleva la obligación de advertir cualquier violencia o desventaja en la que pueda encontrarse una persona.⁵

En otro precedente, también de la Primera Sala, se reconoció que, de acuerdo con la estructura social actual, en muchos casos a las mujeres se les impone una mayor carga de cuidados que les impide tener un trabajo remunerado. Por ello, valorar estas circunstancias –por ejemplo, frente a la cancelación de la pensión alimenticia– permite determinar si se agravarían desventajas estructurales.⁶

De esta forma, para asegurar una impartición de justicia en condiciones de igualdad, lo relativo a la determinación de cuestiones alimentarias, debe estudiarse en apego a la obligación de juzgar con perspectiva de género.⁷ Además, en el ámbito internacional, el artículo 13 de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, señala la necesidad de asegurar condiciones de igualdad en las diversas esferas de la vida de las mujeres, entre ellas, la económica.

Lo anterior, responde a que, aunque el incumplimiento del deber alimentario perjudica a hombres y mujeres, este segundo grupo es quien reciente una afectación desproporcionada. Sobre esto, el *Manual para juzgar con perspectiva de género en materia familiar* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Escuela Federal de Formación Judicial señala que:

"... estudios realizados en otros países coinciden en que ... **el alto grado de incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un impacto diferenciado en**

⁵ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 724/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 6 de octubre de 2021, párrs. 100-102.

⁶ Sentencia recaída a la contradicción de criterios (antes contradicción de tesis) 216/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 4 de noviembre de 2020, párr 53.

⁷ Sentencia recaída al amparo en revisión 60/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 1 de septiembre de 2021, párr. 30.



la vida de las mujeres: las obliga a asumir solas las tareas de cuidado de los menores, las **empobrece económicamente**, les dificulta la entrada al mercado laboral y las rezaga en el ámbito profesional, **haciéndolas vulnerables** frente a los padres de sus hijos o sus ex parejas.⁸ (**énfasis añadido**)

En tales condiciones, debe incorporarse la perspectiva de género para apreciar que el incumplimiento de la obligación de proporcionar alimentos afecta principalmente a mujeres. De manera particular, a aquellas que enfrentan barreras estructurales, por ejemplo, de carácter económico, para ejercer su derecho a contar con un nivel de vida adecuado.

Por todo lo anterior, se observa que la condición para acceder al cargo público en cuestión también puede entenderse como una medida para incentivar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias, la cual podría llegar a beneficiar, principalmente, a las mujeres quienes tienen las cargas de cuidado que aún se imponen por la sociedad.

iii. Las afectaciones diferenciadas a personas adultas mayores

Finalmente, estimo que el estudio de fondo de la sentencia debió contemplar que muchas personas adultas mayores se encuentran en una situación de vulnerabilidad que podría acrecentarse con el incumplimiento de la obligación de otorgar alimentos.

Dicha obligación surge como una consecuencia del estado de necesidad en el que se pueda encontrar determinada persona,⁹ lo que implica que ésta no puede mantenerse por sí misma.¹⁰ Un claro ejemplo lo podemos observar en el caso de los alimentos respecto de ascendientes, pues muchas personas mayores son frecuentemente discriminadas y enfrentan diversas dificultades para acceder a un empleo que les permita obtener ingresos para su subsistencia.¹¹

⁸ OROZCO y VILLA, L. (2021), "Los alimentos", en Vela, E. (coord.), *Manual para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Familiar*, SCJN, p. 418.

⁹ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1200/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 8 de octubre de 2014, p. 24.

¹⁰ Sentencia recaída a la contradicción de criterios (antes contradicción de tesis) 216/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 4 de noviembre de 2020, párr. 43.

¹¹ Sentencia recaída a la contradicción de criterios (antes contradicción de tesis) 19/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 11 de junio de 2008, pp. 38 y 39.



De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la intervención en la actividad económica de las personas disminuye conforme avanza la edad. En las personas de 60 a 69 años, la tasa de participación es de 39 %, mientras que para las personas de 80 años o más, la tasa es tan sólo del 8 %.¹²

Por lo anterior, resultan de gran relevancia los "Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad" aprobados mediante la Resolución 46/91 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991, adoptados por México. Así como la "Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid Sobre el Envejecimiento" que surgieron en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en donde México no solo formó parte de dicha iniciativa, sino que fue de sus principales promotores.

De lo anterior, se retoma la importancia de incorporar una perspectiva de derechos humanos que permita garantizar los derechos de este grupo a la dignidad en la vejez, salud, seguridad social, independencia y autonomía.

Sobre estos derechos y en relación con la obligación de proporcionar alimentos, el *Manual para juzgar casos de personas mayores*, ha establecido que, en los entornos y dinámicas familiares, debe destacarse la relevancia que tienen los alimentos para este grupo en situación de vulnerabilidad:

"En efecto, la obligación alimentaria tiene un sustrato ético que ha sido incorporado al sistema jurídico con el valor de elemento de orden público e interés social. Su propósito es hacer efectivas, en el contexto familiar, las redes de justicia y solidaridad humana por las cuales las generaciones maduras y estables **permiten a las generaciones vulnerables acceder a determinados estándares de bienestar**, y a los individuos más favorecidos mitigar la condición de los injustamente desfavorecidos.

"Este deber se concreta en la obligación que tienen **los familiares favorecidos más cercanos de asegurar a los menos favorecidos** las bases de la subsistencia material y del bienestar mínimo.

¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2021). "Estadísticas a propósito del día internacional de las personas adultas mayores". Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_ADULMAYOR_21.pdf



"Por eso, la suministración de alimentos para las personas mayores en situaciones de vulnerabilidad o desventaja **permite alcanzar cierta calidad de vida digna, al tiempo, a garantizar que aun cuando su edad avance, puedan desarrollar una vida autónoma e independiente respecto a su toma de decisiones y la realización de sus actos de manera que puedan llevarlos a cabo conforme a sus tradiciones y creencias en igualdad de condiciones.** Todo lo cual redundará en que la persona mayor tenga opción de elegir entre la manera que más le convenga vivir, como puede ser la decisión relativa a su lugar de residencia y las personas con las que desea convivir o residir; igualmente podrá determinar de manera voluntaria e informada los actos que se lleven a cabo o no en torno al cuidado de su salud."¹³ **(énfasis añadido)**

Bajo este panorama, las personas mayores podrán resultar afectadas de manera particular frente al incumplimiento de la obligación de proporcionar alimentos, pues resultaría mucho más difícil acceder a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades.

De esta forma, a mi parecer, era necesario que se tomarán en consideración, las diversas barreras que enfrentan las personas mayores en el ejercicio de sus derechos, mismas que, de manera general, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre ellas.¹⁴

III. Conclusiones

Por los motivos expuestos, estimo que resultaba necesario incluir en la sentencia de mérito –particularmente en la grada de necesidad del *test* de proporcionalidad–, que el requisito establecido en la norma impugnada tiene la característica de ser una condición temporal que puede ser subsanada por la misma persona aspirante.

Además, considero que visibilizar las implicaciones que tiene el incumplimiento de la obligación alimentaria, a la luz del interés superior de la niñez, la perspectiva de género y de personas adultas mayores, habría robustecido las conclusiones de la determinación.

¹³ CHONG CUY, M. y SANABRIA CONTRERAS, M. (2022), "Derecho a la independencia y autonomía de las personas mayores. Notas para entenderlo y para juzgar con perspectiva de persona mayor", en Díaz-Tendero, Aída. (coord.), Manual para Juzgar Casos de Personas Mayores, SCJN, p. 141.

¹⁴ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 7155/2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 12 de septiembre de 2018, párr. 72.



Especialmente respecto de la finalidad constitucionalmente imperiosa, necesidad y la proporcionalidad de la medida, toda vez que el requisito del artículo impugnado busca salvaguardar una obligación que, al incumplirse, puede generar afectaciones diferenciadas a diversos grupos en situación de vulnerabilidad.

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 sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 126/2021 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 401, con número de registro digital: 31178.

La tesis aislada 1a. LXXXVIII/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021.

En la sesión del cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, la cual fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien impugnó el artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformado mediante el Decreto Número 724, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa.

Resolución del Tribunal Pleno. A través de un examen de proporcionalidad en sentido amplio, las Ministras y los Ministros reconocimos la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado



de Hidalgo, disposición que establece el requisito de "*No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente*", para ejercer la titularidad de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

Al respecto, si bien voté a favor de reconocer la validez de la norma impugnada, me parece que existen otros elementos a tomar en cuenta sobre los cuales quisiera profundizar en el presente voto concurrente. Para explicar lo anterior, abordaré los temas de la siguiente manera: (i) la naturaleza del requisito impugnado; (ii) las afectaciones diferenciadas a la niñez, mujeres y personas adultas mayores; y, (iii) conclusiones.

I. La naturaleza del requisito impugnado

En primer lugar, considero de gran relevancia destacar, tal como lo hice en la sesión en cuestión, que el requisito que analizamos en el presente asunto es de naturaleza muy distinta a la de la mayoría que se han discutido por el Pleno de este Alto Tribunal para el acceso a un cargo público en condiciones de igualdad.

En este caso, la porción normativa impugnada establece un requisito que impone una condición de carácter temporal, mas no una restricción permanente para acceder a un cargo público. Se puede observar que la condición para el acceso al cargo público de que se trata es susceptible de ser subsanada con las propias opciones que la ley prevé, esto es: 1) acreditar estar al corriente del pago, 2) cancelar esa deuda o bien, 3) tramitar el descuento correspondiente.

Lo anterior, no ocurre con otros requisitos que tienen la característica de ser permanentes pues, por ejemplo, existe una imposibilidad de las y los aspirantes para modificar su nacionalidad, su edad, o bien, eliminar sus antecedentes penales.

Así, se advierte que, el requisito de no ser deudora o deudor alimentario se trata de una condición temporal sujeta a la conducta de la persona destinataria de la norma, lo que permite a las y los aspirantes cumplir con ése y los demás requisitos establecidos por ésta. En consecuencia, subsanada dicha condición, se tiene la posibilidad de concursar en igualdad de oportunidades.

De esta forma, considero que la naturaleza temporal del requisito toma relevancia en el estudio de fondo, particularmente respecto de la necesidad y proporcionalidad de la medida. Esto, pues al ser temporal, constituye un requisito subsanable



por la persona aspirante, por lo que no restringe de manera absoluta ni permanente el acceso al cargo.

II. Las afectaciones diferenciadas a la niñez, mujeres y personas adultas mayores

Considero que el estudio de proporcionalidad que se realiza en la sentencia debió tomar en cuenta que, en muchas ocasiones, el incumplimiento de la obligación alimentaria genera afectaciones diferenciadas a grupos específicos.

Si bien, en el presente caso no se estudia la determinación de algún régimen de alimentos, no debe ignorarse que el objeto de la norma impugnada es salvaguardar la obligación alimentaria y el derecho de niños, niñas y adolescentes a recibir alimentos. En otras palabras, la justificación de establecer como requisito "no ser persona deudora alimentaria" es, precisamente, la de fomentar e incentivar el cumplimiento de dicha obligación.

Por ello, en los siguientes apartados desarrollaré la importancia de tomar en cuenta: (i) el interés superior de la niñez, (ii) la perspectiva de género y, por último, (iii) la situación de vulnerabilidad de las personas adultas mayores.

i. La importancia del interés superior de la niñez

A partir del objeto de la norma impugnada y del principio del interés superior de la niñez, es relevante tomar en cuenta las diversas afectaciones que recienten las niñas, niños y adolescentes con motivo del incumplimiento de la obligación de proporcionar alimentos.

Este Alto Tribunal ha indicado que los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral.¹ Por ello, tal y como lo reconoce la sentencia, la cuestión alimentaria guarda una estrecha relación con el principio del interés superior de la niñez, pues es necesario salvaguardar los derechos de este grupo.

Por su parte, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño señala la obligación de que los padres, madres o personas encargadas proporcionen las condiciones necesarias para el desarrollo de las infancias. En ese sentido,

¹ Tesis: 1a. LXXXVIII/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1380, registro digital: 2008540.



establece la obligación de las autoridades de tomar las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia.

De esta forma, es fundamental que asegure un efectivo cumplimiento de tal obligación. Más aún, cuando las niñas, niños o adolescentes son quienes recientes tal incumplimiento. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la pensión alimenticia se otorga en un 47.9 % de los casos a las hijas e hijos.² Así, frente a este porcentaje, es fundamental que se asegure el cumplimiento de la obligación alimentaria pues, como reconoció la Primera Sala, el incumplimiento de dicha obligación representa una situación indeseable, ya que se encuentra de por medio la subsistencia,³ y las condiciones de vida necesarias para el desarrollo integral de las niñas y niños.⁴

Por todo ello, el estudio del requisito en cuestión está estrechamente vinculado con el interés superior de la niñez, pues debe asegurarse que se tomen en cuenta las implicaciones que podrían existir a las niñas, niños y adolescentes frente al incumplimiento de la obligación alimentaria.

ii. La necesidad de utilizar la perspectiva de género en el caso

Considero que la sentencia debió utilizar una perspectiva de género que permitiera considerar las afectaciones diferenciadas que genera el incumplimiento de proporcionar alimentos a las mujeres.

La Primera Sala de este Tribunal Constitucional ha reiterado que la justicia debe impartirse en condiciones de igualdad. Esto conlleva la obligación de advertir cualquier violencia o desventaja en la que pueda encontrarse una persona.⁵

En otro precedente, también de la Primera Sala, se reconoció que, de acuerdo con la estructura social actual, en muchos casos a las mujeres se les impone una

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2022). "Estadísticas de divorcios 2021". Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/EstDiv/Divorcios2021.pdf>

³ Sentencia recaída en el amparo en revisión 60/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 1 de septiembre de 2021, párr. 50.

⁴ Sentencia recaída en el amparo directo en revisión 1194/2022, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 6 de julio de 2022, párr. 41.

⁵ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 724/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 6 de octubre de 2021, párrs. 100-102.



mayor carga de cuidados que les impide tener un trabajo remunerado. Por ello, valorar estas circunstancias –por ejemplo, frente a la cancelación de la pensión alimenticia– permite determinar si se agravarían desventajas estructurales.⁶

De esta forma, para asegurar una impartición de justicia en condiciones de igualdad, lo relativo a la determinación de cuestiones alimentarias, debe estudiarse en apego a la obligación de juzgar con perspectiva de género.⁷ Además, en el ámbito internacional, el artículo 13 de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, señala la necesidad de asegurar condiciones de igualdad en las diversas esferas de la vida de las mujeres, entre ellas, la económica.

Lo anterior, responde a que, aunque el incumplimiento del deber alimentario perjudica a hombres y mujeres, este segundo grupo es quien recibe una afectación desproporcionada. Sobre esto, el *Manual para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Familiar* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Escuela Federal de Formación Judicial, señala que:

"... estudios realizados en otros países coinciden en que ... **el alto grado de incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un impacto diferenciado en la vida de las mujeres:** las obliga a asumir solas las tareas de cuidado de los menores, las **empobrece económicamente**, les dificulta la entrada al mercado laboral y las rezaga en el ámbito profesional, **haciéndolas vulnerables** frente a los padres de sus hijos o sus ex parejas."⁸ (**Énfasis añadido**)

En tales condiciones, debe incorporarse la perspectiva de género para apreciar que el incumplimiento de la obligación de proporcionar alimentos afecta principalmente a mujeres. De manera particular, a aquellas que enfrentan barreras estructurales, por ejemplo, de carácter económico, para ejercer su derecho a contar con un nivel de vida adecuado.

Por todo lo anterior, se observa que la condición para acceder al cargo público en cuestión también puede entenderse como una medida para incentivar el

⁶ Sentencia recaída a la contradicción de criterios (antes contradicción de tesis) 216/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 4 de noviembre de 2020, párr 53.

⁷ Sentencia recaída al amparo en revisión 60/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 1 de septiembre de 2021, párr. 30.

⁸ Orozco y Villa, L. (2021), "Los alimentos", en Vela, E. (coord.), *Manual para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Familiar*, SCJN, p. 418.



cumplimiento de las obligaciones alimentarias, la cual podría llegar a beneficiar, principalmente, a las mujeres quienes tienen las cargas de cuidado que aún se imponen por la sociedad.

iii. Las afectaciones diferenciadas a personas adultas mayores

Finalmente, estimo que el estudio de fondo de la sentencia debió contemplar que muchas personas adultas mayores se encuentran en una situación de vulnerabilidad que podría acrecentarse con el incumplimiento de la obligación de otorgar alimentos.

Dicha obligación surge como una consecuencia del estado de necesidad en el que se pueda encontrar determinada persona,⁹ lo que implica que ésta no puede mantenerse por sí misma.¹⁰ Un claro ejemplo lo podemos observar en el caso de los alimentos respecto de ascendientes, pues muchas personas mayores son frecuentemente discriminadas y enfrentan diversas dificultades para acceder a un empleo que les permita obtener ingresos para su subsistencia.¹¹

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la intervención en la actividad económica de las personas disminuye conforme avanza la edad. En las personas de 60 a 69 años, la tasa de participación es de 39 %, mientras que para las personas de 80 años o más, la tasa es tan sólo del 8 %.¹²

Por lo anterior, resultan de gran relevancia los "Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad", aprobados mediante la resolución 46/91 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991, adoptados por México. Así como la "Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid Sobre el Envejecimiento", que surgieron en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en donde

⁹ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1200/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 8 de octubre de 2014, p. 24.

¹⁰ Sentencia recaída a la contradicción de criterios (antes contradicción de tesis) 216/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 4 de noviembre de 2020, párr. 43.

¹¹ Sentencia recaída a la contradicción de criterios (antes contradicción de tesis) 19/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 11 de junio de 2008, pp. 38 y 39.

¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2021). "Estadísticas a propósito del día internacional de las personas adultas mayores". Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_ADULMAYOR_21.pdf



México no sólo formó parte de dicha iniciativa, sino que fue de sus principales promotores.

De lo anterior, se retoma la importancia de incorporar una perspectiva de derechos humanos que permita garantizar los derechos de este grupo a la dignidad en la vejez, salud, seguridad social, independencia y autonomía.

Sobre estos derechos y en relación con la obligación de proporcionar alimentos, el *Manual para Juzgar casos de Personas Mayores*, ha establecido que, en los entornos y dinámicas familiares, debe destacarse la relevancia que tienen los alimentos para este grupo en situación de vulnerabilidad:

"En efecto, la obligación alimentaria tiene un sustrato ético que ha sido incorporado al sistema jurídico con el valor de elemento de orden público e interés social. Su propósito es hacer efectivas, en el contexto familiar, las redes de justicia y solidaridad humana por las cuales las generaciones maduras y estables **permiten a las generaciones vulnerables acceder a determinados estándares de bienestar**, y a los individuos más favorecidos mitiga la condición de los injustamente desfavorecidos.

"Este deber se concreta en la obligación que tienen **los familiares favorecidos más cercanos de asegurar a los menos favorecidos** las bases de la subsistencia material y del bienestar mínimo.

"Por eso, la suministración de alimentos para las personas mayores en situaciones de vulnerabilidad o desventaja **permite alcanzar cierta calidad de vida digna, al tiempo, a garantizar que aun cuando su edad avance, puedan desarrollar una vida autónoma e independiente respecto a su toma de decisiones y la realización de sus actos de manera que puedan llevarlos a cabo conforme a sus tradiciones y creencias en igualdad de condiciones**. Todo lo cual redundará en que la persona mayor tenga opción de elegir entre la manera que más le convenga vivir, como puede ser la decisión relativa a su lugar de residencia y las personas con las que desea convivir o residir; igualmente podrá determinar de manera voluntaria e informada los actos que se lleven a cabo o no en torno al cuidado de su salud."¹³ **(Énfasis añadido)**

¹³ Chong Cuy, M. y Sanabria Contreras, M. (2022), "Derecho a la independencia y autonomía de las personas mayores. Notas para entenderlo y para juzgar con perspectiva de persona mayor", en Díaz-Tendero, Aída (coord.), *Manual para Juzgar Casos de Personas Mayores*, SCJN, p. 141.



Bajo este panorama, las personas mayores podrán resultar afectadas de manera particular frente al incumplimiento de la obligación de proporcionar alimentos, pues resultaría mucho más difícil acceder a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades.

De esta forma, a mi parecer, era necesario que se tomaran en consideración, las diversas barreras que enfrentan las personas mayores en el ejercicio de sus derechos, mismas que, de manera general, la Primera Sala de la Suprema Corte ya se ha pronunciado sobre ellas.¹⁴

III. Conclusiones

Por los motivos expuestos, estimo que resultaba necesario incluir en la sentencia de mérito –particularmente en la grada de necesidad del test de proporcionalidad–, que el requisito establecido en la norma impugnada tiene la característica de ser una condición temporal que puede ser subsanada por la misma persona aspirante.

Además, considero que visibilizar las implicaciones que tiene el incumplimiento de la obligación alimentaria, a la luz del interés superior de la niñez, la perspectiva de género y de personas adultas mayores, habría robustecido las conclusiones de la determinación.

Especialmente respecto de la finalidad constitucionalmente imperiosa, necesidad y la proporcionalidad de la medida, toda vez que el requisito del artículo impugnado busca salvaguardar una obligación que, al incumplirse, puede generar afectaciones diferenciadas a diversos grupos en situación de vulnerabilidad.

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.

¹⁴ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 7155/2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 12 de septiembre de 2018, párr. 72.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 137/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 575, con número de registro digital: 31151.

La tesis aislada 1a. LXXXVIII/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas.

VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 128/2020 Y SUS ACUMULADAS 147/2020, 163/2020 Y 228/2020, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN), EL PARTIDO DE BAJA CALIFORNIA, EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI) Y MOVIMIENTO CIUDADANO, RESPECTIVAMENTE.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **siete de septiembre de dos mil veinte**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó: **Sobreseer** en las acciones de inconstitucionalidad 163/2020 y 228/2020, respecto del artículo 35 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte; se **desestimó** la acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/2020, respecto de la **invalidez del procedimiento legislativo** que culminó en el Decreto No. 52, mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como diversas reformas a la Ley Electoral del Estado de Baja California y a la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte; se reconoció la **validez del artículo 5**, párrafo quinto, en su porción normativa "El proceso electoral dará inicio el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección", y apartado B, párrafo segundo, en su porción normativa "y austeridad", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte; y



finalmente se declaró la **invalidez** del artículo 97, párrafo primero, en su porción normativa "Las y los consejeros electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales Electorales, no tendrán derecho a las prestaciones que por ley les corresponden a los trabajadores del instituto estatal, salvo la atención del servicio médico en institución pública de salud", de la Ley Electoral del Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

En lo que a este voto interesa, considero pertinente precisar que si bien voté a favor del sobreseimiento en las acciones de inconstitucionalidad 163/2020 y 228/2020, respecto del **artículo 35 de la Ley Electoral del Estado de Baja California**, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte; donde se señaló que el Decreto No. 102, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de septiembre de dos mil veinte modificó el contenido material del referido precepto, a efecto de implementar la reforma constitucional en materia de paridad y perspectiva de género del seis de junio de dos mil diecinueve y en concordancia con la reforma del trece de abril de dos mil veinte a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que se consideró que se **actualizaba un cambio normativo**. Por tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, se determinó el sobreseimiento por actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, del mismo ordenamiento.

Sin embargo, como lo he señalado en diversos precedentes, me aparto del criterio mayoritario del Pleno que sostiene que para tener por **acreditada** la existencia de un nuevo acto legislativo es necesario **1)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **2)** que la modificación normativa **sea sustantiva o material**, entendiéndolo 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 ésta pueda ser impugnada a través de los medios que señala la ley, pues, desde mi óptica, es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, aun cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **al tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de



impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

Por otra parte, respecto del **artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**, voté por la invalidez que se proponía en relación con la **"Modificación del inicio del proceso electoral local y de plazos relacionados con la integración de los Consejos Distritales"**, no obstante ello, derivado de la votación alcanzada por los Ministros integrantes del Tribunal Pleno se procedió al reconocimiento de su validez.¹

Al respecto, debo precisar que la invalidez del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, desde mi óptica, es derivada de la modificación en el inicio del plazo que se efectuó en el referido precepto, que generó que el plazo con el que cuentan los aspirantes a candidatos independientes en el Estado de Baja California, para poder presentar su manifestación de intención ante el instituto local y competir por el cargo de gobernador del Estado, se vio reducido considerablemente, y **de forma irrazonable y desproporcionada**.

En efecto, de conformidad con lo que dispone el artículo 9, párrafo segundo,² de la Ley de Candidaturas Independientes del Estado de Baja California, se tiene que los aspirantes a candidatos independientes deben presentar su manifestación de intención por el cargo a gobernador del Estado entre el día siguiente al que se emita la convocatoria por el instituto local y hasta un día antes de

¹ Se aprobó por **mayoría de seis votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado X, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Modificación del inicio del proceso electoral local y de plazos relacionados con la integración de los Consejos Distritales", consistente en reconocer la validez del artículo 5, párrafo quinto, en su porción normativa "El proceso electoral dará inicio el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 52, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, **Pardo Rebolledo**, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea **votaron en contra**. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

² **"Artículo 9.** Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular, deberán hacerlo del conocimiento del instituto por escrito, en el formato que éste determine.

"La manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al que se emita la convocatoria y hasta un día antes de que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente. conforme a las siguientes reglas: ..."



que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente. Al respecto el artículo 8, fracción II,³ de esa misma ley, prevé que el Organismo Público Local Electoral (OPLE), tiene para emitir la mencionada convocatoria a más tardar el domingo seis de diciembre de dos mil veinte (primer domingo del mes de diciembre del año anterior al de la elección) y el artículo 12, fracción II,⁴ de la ley en cita, señala que el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente comienza el dieciséis de diciembre de dos mil veinte.

En ese sentido, con motivo de la reforma constitucional local impugnada, los aspirantes a candidatos independientes de gobernador **únicamente tienen un plazo de diez días** para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10⁵ de

³ **Artículo 8.** El proceso de selección de candidatos independientes, inicia con la convocatoria que emite el Consejo General, dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes.

"La convocatoria deberá ser emitida:

"I. A más tardar el primer domingo del mes de enero del año de la elección, cuando se celebren elecciones para municipales y diputados; y,

"II. **A más tardar el primer domingo del mes de diciembre del año anterior al de la elección, cuando se celebren elecciones para gobernador, municipales y diputados.**"

⁴ **Artículo 12.** La etapa de obtención del apoyo ciudadano, en que los ciudadanos con calidad de aspirantes a candidatos independientes podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña, se sujetará a:

"...

"II. Cuando se celebren elecciones para gobernador, municipales y diputados, la obtención del apoyo ciudadano, se realizará en los siguientes plazos:

"a) Del 16 de diciembre del año anterior a la elección hasta el 14 de febrero del año siguiente, para los aspirantes a candidato independiente al cargo de gobernador del Estado;

"b) Del 01 de enero hasta el 14 de febrero del año de la elección, para los aspirantes a candidato independiente al cargo de municipales; y,

"c) Del 16 de enero hasta el 14 de febrero del año de la elección, para los aspirantes a candidato independiente al cargo de diputados."

⁵ **Artículo 10.** Con la manifestación de intención, el ciudadano que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular, deberá:

"I. Presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Consejo General establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil;

"II. Acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente; y,

"III. Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del Municipio sede de la autoridad electoral donde presente la manifestación de intención respectiva, en caso contrario serán notificados por estrados.



la Ley de Candidaturas Independientes del Estado de Baja California, es decir, **para efectuar su manifestación y acompañar a ella todos los demás requisitos.**

Lo anterior contrasta radicalmente con lo que sucedía con anterioridad a la reforma constitucional local impugnada, ya que, si se toma en cuenta el contenido del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, antes de la modificación a su texto, el proceso electoral comenzaría el trece de septiembre de dos mil veinte, lo que marcaría una diferencia de casi once semanas para realizar la manifestación de intención y acompañar la documentación requerida.

En ese orden de ideas, me parece un cambio desproporcionado e irrazonable que de once semanas (del trece de septiembre al seis de diciembre) se haya modificado el respectivo plazo a diez días, lo cual pone de manifiesto que **el legislador local no adecuó correctamente su legislación electoral a efecto de hacer posible que los aspirantes a candidatos independientes al cargo de gobernador del Estado puedan satisfacer los requisitos legales.**

Máxime que es posible advertir dos situaciones. La primera es que la referida legislación, tratándose de los aspirantes a candidatos independientes a municipales y diputados, prevé plazos mucho mayores (veintiséis y cuarenta días). Y la segunda –y me parece fundamental– que ello no guarda una congruencia normativa con lo que dispone el artículo 12, fracción II, de la Ley sobre Candidaturas Independientes del Estado, el cual presupone que el cargo de gobernador del Estado requiere de mayor tiempo para poder reunir el apoyo ciudadano y debe también ser proporcional en el lapso para presentar la manifestación. De hecho, ésa era la lógica de la legislación con anterioridad a la reforma impugnada.

"La persona moral a la que se refiere la fracción I deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.

"En caso de que la manifestación se presente el último día del vencimiento de los plazos a que se refiere el artículo anterior, y la autoridad ante la que se presente la manifestación de intención detectase algún error u omisión, lo notificará de inmediato al solicitante para que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la de la notificación, subsane el o los requisitos omitidos.

"Si no se subsanan los requisitos omitidos precisados en el requerimiento, la manifestación de intención se tendrá por no presentada."



Así, desde mi óptica, dicho precepto es contrario al derecho de los ciudadanos a que aspiren a una candidatura como independientes previsto en los artículos 35 de la Constitución Federal y 23 de la Convención Americana, pues hace ilusoria la posibilidad de que puedan aspirar a dichas candidaturas respecto de la elección de gobernador, al no haberse adecuado y actualizado la Ley sobre candidaturas Independientes conforme al nuevo proceso electoral.

Por las razones expuestas es que comparto la sentencia emitida, pero separándome de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 598, con número de registro digital: 29929.

VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la sesión celebrada el veintidós de octubre de dos mil veinte, en la que se controvertió diversos preceptos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

De los diversos temas tratados en la acción de inconstitucionalidad, me centro en dos. Respecto al artículo 10, la mayoría determinó reconocer su validez al considerar que los Estados cuentan con libertad configurativa para regular las relaciones con sus trabajadores mientras no contravengan los principios de la Constitución Política del País y que sí se puede aplicar supletoriamente lo previsto en la Ley Federal del Trabajo respecto de las reglas de jornada atenuada y disposiciones relativas al trabajo de mayores de quince y menores de dieciséis años.¹ En este punto compartí el sentido de la ejecutoria, pero de

¹ Mayoría de siete votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente) y Pérez Dayán.



manera **concurrente**. Por otra parte, en relación con el artículo 41 que prevé un máximo de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado, no se alcanzó la mayoría calificada para declarar su invalidez² y por tal razón formulo aquí mi voto **particular**.

I. Voto concurrente respecto del reconocimiento de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo cuando se trata de la contratación de personas mayores de quince años y menores de dieciséis.

El artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, establece lo siguiente:

"Artículo 10. Los mayores de quince años tendrán capacidad legal para prestar libremente sus servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente ley."

Coincidí con el reconocimiento de validez de la disposición transcrita porque, en mi opinión, la Legislatura Local, en ejercicio de su libertad configurativa, estableció en el artículo 8 de dicho ordenamiento, la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.³ Sin embargo, mi concurrencia radica en el orden que debe seguirse para aplicar la supletoriedad descrita.

En la legislación local no se prevén expresamente las condiciones de la relación de trabajo burocrática para los adolescentes mayores de quince y menores de dieciséis años, entre ellas, la jornada atenuada que prevé el artículo 123, apartado A, constitucional⁴ y, por ello, considero que existe una laguna que

Votaron en contra la Ministra Piña Hernández y los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

² Votaron por la invalidez las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron a favor de la propuesta del proyecto y por la validez, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (ponente) y Pérez Dayán.

³ **"Artículo 8o.** Lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales se aplicará supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y la Ley Federal del Trabajo, la costumbre, el uso, la jurisprudencia, los principios generales de derecho y la equidad."

⁴ **"Artículo 123.** 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. "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:



necesita ser colmada (pues no es factible interpretar que el legislador decidió no incluirlas, al no ser un aspecto que le fuera disponible).

Por tanto, siguiendo el orden establecido de supletoriedad diseñado por el Congreso michoacano, consistente en aplicar primero la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y luego la Ley Federal del Trabajo, dado que la ley burocrática Federal referida no prevé las condiciones de trabajo para mayores de quince y menores de dieciséis años,⁵ debe aplicarse de forma supletoria en este aspecto la Ley Federal del Trabajo y con ello se complementa el esquema protector de los derechos humanos de las personas mayores de quince y menores de dieciséis años.

II. Voto particular respecto del reconocimiento de validez del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, en la porción normativa que establece como máximo el pago de doce meses de salarios caídos en caso de despido injustificado.

Otro aspecto debatido de la acción de inconstitucionalidad fue la invalidez del artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, en la porción normativa que prevé que el pago de salarios caídos en caso de despido injustificado será de hasta doce meses.⁶ No se alcanzó la mayoría calificada para declarar su invalidez, pues

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ...

"II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años.

"III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas."

⁵ El artículo 13 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sólo permite el trabajo de adolescentes mayores de dieciséis años.

⁶ "Artículo 41. En el caso del artículo anterior, si en el juicio correspondiente no comprueba la entidad o dependencia la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, tratándose de los incisos a) y b) del artículo anterior, a que se le paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un periodo máximo de doce meses.

"Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen sobre



sólo seis integrantes votamos en ese sentido, por lo que al no alcanzarse mayoría calificada se desestimó tal planteamiento.

Tengo presente que en la diversa acción de inconstitucionalidad 32/2013,⁷ al examinar el artículo 23 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, el Tribunal Pleno estableció que es constitucional la limitación de los salarios caídos por un año porque no transgrede el principio de progresividad ni es violatoria de derechos humanos.

Sin embargo, en aquel entonces no formaba parte de la Suprema Corte y me permito disentir de esa decisión; por lo que a continuación expongo las razones por las que considero que la disposición de acotar a doce meses los salarios caídos –como en este caso de la legislación michoacana– sí es una medida regresiva y violatoria del principio de indemnización justa.

En mi opinión, basta realizar un contraste entre las normas para advertir que el artículo 41 impugnado conlleva un perjuicio injustificado para las personas trabajadoras, pues en los casos en que la tramitación y resolución de un juicio se prolongue por más de doce meses, la cantidad que recibirán por concepto

el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones. En caso de muerte del trabajador, dejarán de computarse los salarios vencidos como parte del conflicto, a partir de la fecha del fallecimiento.

"Los abogados, litigantes o representantes que promuevan acciones, excepciones, incidentes, diligencias, ofrecimiento de pruebas, recursos y en general toda actuación en forma notoriamente improcedente, con la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación o resolución de un juicio laboral, se le impondrá una multa de 100 a 1000 veces de valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Si la dilación es producto de omisiones o conductas irregulares de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y en caso de reincidencia la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables. Además, en este último supuesto se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia."

⁷ La **acción de inconstitucionalidad 32/2013**, la resolvió el Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos (ponente), Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



de salarios caídos no será restitutoria en la misma medida que establecía la legislación anterior ni representa una indemnización justa.

En efecto, el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política del País prevé que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de las entidades federativas con base en el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias. De lo anterior se deriva la libertad configurativa para insertar la legislación en las reglas del apartado A o del apartado B del citado artículo 123 constitucional, incluso regularse de manera mixta o híbrida.

El pago de los salarios caídos forma parte de los mecanismos de protección al derecho a la estabilidad en el empleo, reconocido tanto en el apartado A, como en el apartado B del artículo 123 constitucional, sin que se restrinja el derecho a recuperar la totalidad de salarios caídos.

En ese sentido, si el legislador local dispuso la supletoriedad y un orden para su remisión de manera precisa, en primer término, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en segundo la Ley Federal del Trabajo, debió considerarse que en la primera legislación señalada como supletoria, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, no se prevé la restricción a doce meses de salarios caídos.

Además, el derecho constitucional de las personas trabajadoras al servicio del Estado a no ser suspendidas o cesadas por causa injustificada tiene implícito el derecho a ser indemnizadas, según lo previsto en la norma constitucional en cita y, por tanto, restringir el derecho que tiene el trabajador a recuperar la totalidad de los salarios caídos, no obstante que en la legislación precedente ello no existía, constituye una medida regresiva.⁸

Merece destacar que este Alto Tribunal ha sostenido que las indemnizaciones se considerarán justas cuando su cálculo se realice con base en el encuentro de

⁸ El artículo 41 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo previo al decreto de 18 de septiembre de 2018, cuya invalidez se demandó, sólo establecía:

"Artículo 41. En el caso del artículo anterior, se cubrirán al trabajador los salarios caídos que correrán desde la fecha del cese hasta aquella en que sea reinstalado en el trabajo."



dos principios: I) reparación integral del daño; y, II) individualización de la condena, según las particularidades de cada caso.

El pago de salarios caídos derivado de un despido injustificado protege el derecho constitucional a la estabilidad en el empleo, tutelado en la ley burocrática del Estado de Michoacán anterior a la reforma impugnada, la cual preveía que, ante la separación del empleo por responsabilidad del patrón equiparado, los salarios vencidos seguirían generándose hasta en tanto se llevara a cabo el pago de la indemnización correspondiente.

Bajo esa premisa, considero que la norma impugnada atenta contra los derechos laborales más esenciales de las personas trabajadoras, en virtud de que la medida de limitar el pago de salarios caídos no es proporcional con la finalidad constitucional y derecho laboral protegido, y además parte de una premisa errónea: sancionar a aquellos litigantes que utilizan maniobras dilatorias con la intención de acumular una gran cantidad de salarios, pues, en el supuesto normativo, el único perjudicado por esa actuación es el trabajador y no los abogados.

Reconozco que la problemática de la acumulación de salarios caídos representa una contingencia financiera para las entidades públicas y que es deseable proteger las finanzas públicas de una desmedida e ilimitada erosión a causa de condenas en laudos sumamente cuantiosos. Sin embargo, la restricción al límite de doce meses de salarios caídos me parece una medida legislativa, además de regresiva, incompleta, ya que pretende sofocar una contingencia económica a cargo del erario mediante la restricción a un derecho laboral vinculado con la reparación integral ante la ruptura de la estabilidad en el empleo.

El legislador local bien pudo estructurar un mecanismo más completo, menos lesivo e igual o más eficaz para buscar erradicar la causa de la contingencia económica, esto es, desincentivar la prolongación de los juicios y atacar la raíz y no sólo pretender solucionar el aspecto económico visible dejando de lado la problemática común para la patronal equiparada y las personas trabajadoras; precisamente la indeseada prolongación de los litigios que es el problema subyacente en tanto que la acumulación de salarios es sólo una de sus consecuencias.



No puede obviarse que la prolongación injustificada de los litigios es multifactorial y si bien se ha señalado como responsable a un modelo de negocio de algunas personas para elevar el monto de la condena y eventual pago de honorarios, esa no es la única causa. La prolongación de los juicios obedece a una problemática compleja que amerita una reestructura de las previsiones para aminorarla, tales como evitar el ofrecimiento y desahogo de pruebas sobreabundantes o inconducentes; incluso reconsiderar cuestiones atribuibles a los tribunales de arbitraje como dilación en la práctica de notificaciones que conduce a la postergación o diferimiento de las audiencias, así como fortalecer el sistema de sanciones a las personas, ya sean partes, representantes o servidores públicos que deliberadamente retrasen los juicios.

Reducir la problemática del retardo de la justicia laboral burocrática a considerar que es causada únicamente por la voluntad de algunas personas trabajadoras o de sus representantes con el único afán de obtener laudos más cuantiosos, me parece inadecuado. Siendo así, solucionar la dilación con la acotación de salarios caídos es una medida gravosa pues el problema debe atenderse a través de otros medios más eficaces para ambas partes y no repercutir, en primera intención, sobre la trabajadora, ya que de ese modo sólo se intenta desincentivar a ésta de la intención de prolongar el litigio, pero no es así respecto de la patronal ni por lo que corresponde al personal de los tribunales burocráticos, pues ni la patronal ni los tribunales resentirán la severa consecuencia de continuar, en caso de que les sean atribuibles conductas dilatorias.

Por las anteriores razones, considero que debió declararse la invalidez del artículo 41 parte final, del primer párrafo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 89/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2396, con número de registro digital: 30047.



VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2015, PROMOVIDA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS.

En sesión virtual de veinticinco de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro.

En la que se determinó **reconocer la validez del artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos**, adicionado por Decreto 2014, publicado el veintidós de abril de dos mil quince en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad"; mediante el cual se establece que *el haber por retiro* de los Magistrados integrantes de dicho Poder, consiste en una prestación económica que se cubrirá **mediante único pago, en una sola exhibición**, integrado por el equivalente a tres meses del salario que el Magistrado perciba en el momento en que corresponda el pago de esta prestación, y el equivalente a un mes de salario por cada dos años de servicios prestados como Magistrado.

Al respecto, los Ministros que signamos el presente voto en principio **disentimos de la determinación alcanzada por la mayoría** de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno, en principio debido a que la problemática planteada debió analizarse de manera íntegra, entendiendo que todos los conceptos de invalidez se refieren a que es inconstitucional que se haya determinado un haber de retiro para los Magistrados de **tres meses de sueldo y un mes más por cada dos años de función**, sin que en su caso se hubiera determinado una pensión o se hubiera dado la opción de elegir una pensión.

En ese sentido, analizando de manera previa las violaciones al procedimiento legislativo, específicamente la violación relativa a que el legislador tenía la obligación de **emitir una motivación reforzada**; consideramos que tal planteamiento **es fundado** y por ello, es inconstitucional el procedimiento legislativo y con ello el decreto impugnado, conforme a lo siguiente:

El artículo 89 de la Constitución Política Local, se reformó el dieciséis de julio de dos mil ocho mediante la publicación del **Decreto 824**, en la que **se eliminó la ocupación del puesto de Magistrado del Poder Judicial del Estado de forma vitalicia** una vez que hubieran sido ratificados y, se fijó la duración del periodo de ratificación **para los Magistrados en ocho años**, para que **ninguno** de ellos pudiera permanecer en el cargo **más de catorce años**, después



de los cuales **tendrían derecho a un haber de retiro de conformidad con la ley de la materia**. Aunado a lo anterior, se previó el retiro de los Magistrados de manera forzosa al cumplir sesenta y cinco años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo:

"**Artículo 89.** 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.

"Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, durarán en su cargo seis años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional, podrán ser designados para un periodo más y si lo fueren, continuarán en esa función únicamente ocho años más, y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"La designación para un periodo más sólo procederá, de los resultados que arroje la evaluación del desempeño que realice el Poder Legislativo a través del órgano político del Congreso, mediante los mecanismos, criterios, procedimientos, e indicadores de gestión, que para dicha evaluación establezca esta Constitución y las leyes en la materia.

"El presidente del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto sólo por un periodo más, sin posibilidad de volver a ocupar ese cargo.

"La función y evaluación de los Magistrados del Poder Judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

"Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado y haya procedido su designación para un nuevo periodo en términos de esta Constitución, podrá volver a ocupar el cargo. **En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados**



que hubieran ejercido el cargo con el carácter de titular, provisional o interino, podrán rebasar catorce años en el cargo.

"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 período se les otorgará de manera proporcional dicho derecho en los términos que establezca la ley.

"El Consejo de la Judicatura elaborará un dictamen técnico en el que analizará y emitirá opinión sobre la actuación y desempeño de los Magistrados que concluyan su periodo. Los dictámenes técnicos y los expedientes de los Magistrados serán enviados al órgano político del Congreso del Estado para su estudio y evaluación, por lo menos noventa días hábiles antes de que concluya el periodo para el que fueron nombrados. El dictamen técnico será un elemento más entre todos los que establezca el órgano político del Congreso, para la evaluación del Magistrado que concluye sus funciones. La omisión en remitir los documentos en cita dará lugar a responsabilidad oficial.

"El procedimiento para la evaluación y en su caso la designación para un periodo más de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia por el Congreso, junto con la evaluación de los aspirantes que de acuerdo al procedimiento y convocatoria pública que emita el órgano político del Congreso, hayan reunido los requisitos que se señalen, se realizará conforme lo establezcan esta Constitución y las leyes en la materia.

"El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide libre y soberanamente sobre la designación de los Magistrados, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura. Si el Congreso resuelve que no procede la designación para un nuevo periodo, el Magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del periodo para el que fue nombrado.

"El retiro forzoso de los Magistrados se producirá al cumplir sesenta y cinco años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o de manera voluntaria. La ley preverá los casos en que tendrán derecho a un haber por retiro en forma proporcional al tiempo en que ejercieron sus funciones en los términos de ley.

"Asimismo, la ley en la materia, preverá la forma y proporción en que se otorgará el haber por retiro y la existencia de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo a partir del presupuesto que se destine



anualmente al Poder Judicial, evitando que su pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del Presupuesto de dicho Poder. (Énfasis añadido)

En el régimen transitorio **de esa reforma**, además de las cuestiones inherentes a la vigencia, se contempló la necesidad de adecuar la legislación a la nueva redacción de la Constitución Local, **construyendo al Tribunal Superior de Justicia a presentar una iniciativa al Congreso para que éste**, a su vez, pudiera expedir los ordenamientos correspondientes, como se advierte del tercer artículo transitorio:

"**Tercero.** En términos del artículo 42, fracción III de la Constitución Política Local, **en un plazo no mayor a los treinta días hábiles, el Tribunal Superior de Justicia, deberá presentar la iniciativa para adecuar la legislación conducente al presente ordenamiento.** El Congreso del Estado en un plazo no mayor a los sesenta días hábiles procederá a expedir los ordenamientos correspondientes." (Énfasis añadido)

En contra de dicho transitorio el Poder Judicial de Morelos promovió la **controversia constitucional 88/2008**, alegando que no existía fundamento para que el Poder Legislativo obligara al Tribunal Superior de Justicia a presentar la iniciativa en cuestión; sin embargo, el Pleno de la Suprema Corte reconoció la validez del artículo tercero transitorio,¹ al considerar que **se trata de una prevención en favor del Tribunal Superior de Justicia para presentar la iniciativa de ley respectiva**, señalando que:

"Como se mencionó en el apartado en que se analizó la competencia del Congreso del Estado de Morelos para legislar en materia de funcionamiento y organización de la administración de justicia, el aludido artículo 42 de la Constitución del Estado no establece que, exclusivamente, el Tribunal Superior de Justicia sea el único ente facultado para presentar iniciativas en esa materia.

"Tanto el propio Congreso, como el gobernador, e incluso los Ayuntamientos, se encuentran en aptitud de presentar propuestas que aborden esa temática. La peculiaridad del sistema establecido por la Constitución local para ese efecto, estribó en el hecho de que el Tribunal Superior de Justicia sólo puede

¹ Unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.



formular iniciativas en ese tópico y no en otros, a diferencia de la libertad que en ese rubro gozan las demás entidades que ahí se enuncian.

"Consecuentemente, si se toma en consideración que el Tribunal Superior de Justicia no es el único que puede presentar las iniciativas en la materia descrita, **la norma tildada de inconstitucional en verdad lo que contiene es una prevención a su favor, para que nadie, que no sea el propio ente interesado, sea el que presente la iniciativa de ley en cuestión.**

"Esta disposición, **entonces, lo que establece es una prerrogativa a favor del Tribunal Superior de Justicia, para que en ejercicio de su facultad de formular iniciativas de ley en materias específicas y en atención a su experiencia en el ámbito y a que propondrá la regulación que lo regirá, lo haga en un lapso si bien perentorio, justificado por la importancia de contar con una nueva legislación acorde con el nuevo texto de la Constitución Local.**"²
(Énfasis añadido)

Así, con independencia de que el Tribunal Pleno sí estableció que **nadie que no fuera el Poder Judicial podía presentar iniciativa** respecto de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial para adecuarla a la reforma constitucional, que será objeto de análisis posterior; lo relevante es que **el propio Constituyente Local, consideró necesario, que para proteger tanto la autonomía del Poder Judicial, como la independencia del Poder y de los Magistrados, establecer de manera destacada la facultad del Poder de presentar él la iniciativa dado que sería a quien afectaría directamente y además conocía de manera profunda las necesidades y situación del Poder Judicial**, pues de lo contrario podría existir una violación al principio de división de poderes al subordinarse al Poder Judicial a las determinaciones del Legislativo, lo que fue de alguna manera considerado también en la aludida **controversia constitucional 88/2008**.

Esto pues, conforme a los diversos precedentes de este Tribunal Pleno, destacadamente la controversia constitucional **81/2010**, el haber de retiro es un **componente de las garantías de estabilidad e inamovilidad que son a su vez elementos de la independencia judicial**; asimismo, el Poder Legislativo tiene competencia formal para expedir leyes orgánicas de los otros dos Poderes, **pero tal atribución está acotada por límites materiales y sustantivos que tanto la Constitución Federal como la Constitución Local establecen**, de tal forma

² Ver páginas 453 y 454 de la sentencia de la controversia constitucional 88/2008.



que tanto la división de poderes como la garantía de independencia judicial deben ser respetadas en cada acto legislativo en particular.

Al respecto, conforme a dicho precedente, en primer término, es necesario determinar si el haber de retiro forma parte de las salvaguardas y recaudos propios de la autonomía e independencia de la función judicial, y por tanto, si está tutelado por el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Sobre ese particular, existe un desarrollo jurisprudencial a partir de los precedentes que señala el proyecto ha definido un marco de referencia que respecto de los elementos que deben tomarse en cuenta para salvaguardar la autonomía e independencia judicial, **incluyendo el haber de retiro**, de los que destaco la controversia constitucional 9/2004, en la cual se definieron 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, pero sin que necesariamente signifique una designación vitalicia.

En aquel asunto resuelto por unanimidad, el Pleno consideró que, si bien los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, 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**, para lo cual se han de observar, entre otros, dos referentes que son pertinentes para el presente asunto:

- a) El establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, y
- b) Si ese periodo no es vitalicio, al final del periodo debe preverse un haber de retiro.**

Así, en la citada controversia 81/2010 se dijo que **el haber de retiro forma parte integrante de las garantías constitucionales de la función judicial, en particular del principio de estabilidad e inamovilidad**, y que es un **componente directo de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional**.

En efecto, 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, como represalia por las decisiones jurisdiccionales que deben adoptar.

Esto significa que las garantías de *estabilidad* y de *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, pero jamás en razón de las resoluciones emitidas en el ejercicio pleno de su potestad jurisdiccional. 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 su justificación directa en el derecho humano y universal del acceso a una justicia imparcial e independiente.

Esa estabilidad e inamovilidad de los Magistrados, ya sea por una designación vitalicia o **por la seguridad de un haber de retiro** en caso de designaciones temporales, 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.

Finalmente, tras la evolución constitucional y legal en el país, esta Suprema Corte consideró que la garantía de **estabilidad** ha dejado de ser sinónimo de una designación vitalicia de los titulares, pues no es la única expresión posible de la **inamovilidad** que debe revestir al ejercicio jurisdiccional, y para ello justamente existe la alternativa de fijar un periodo fijo para el ejercicio del cargo, complementado con un haber de retiro al final de éste.

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.



A partir de todas las consideraciones y precedentes antes mencionados, es posible concluir que la inamovilidad y la estabilidad de los Magistrados son parte integrante de las garantías contenidas en la fracción III del artículo 116 constitucional.

Y después de analizar el caso concreto se sostuvo que, ello **no significa desconocer la libertad de configuración** que tiene cada entidad federativa respecto del diseño del Poder Judicial del Estado, **sino más bien, que toda modificación a las condiciones en que se ejercen y tutelan las garantías de autonomía e independencia judicial debe obedecer a razones explícitas y directamente vinculadas con el mandato legal de establecerlas y garantizarlas**, señalando que en el caso que analizaba *"que sólo una motivación reforzada hará admisible un cambio que merme una situación previa por razones ajenas a este esquema de tutela y salvaguardas institucionales."*

En ese sentido, si el haber de retiro **forma parte integrante de las garantías constitucionales de la función judicial, en particular del principio de estabilidad e inamovilidad**, y es un **componente directo de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional**, por lo que **son a su vez elementos de la independencia judicial**; y el Constituyente Permanente Local, consideró que precisamente para no violentar tal autonomía e independencia, el Poder Judicial **debía presentar** una iniciativa al respecto; entonces el Poder Legislativo **estaba obligado a valorar de manera acuciosa tal iniciativa y en caso de apartarse de ello, sí estaba obligado a hacerlo mediante una motivación reforzada**, estableciendo de manera suficiente, clara e incluso técnica por qué no era viable aprobar la propuesta del Poder Judicial y además **justificar de manera clara y plena** porqué se establecería un haber de retiro en los términos que se determine y no uno mayor.

Es claro que el Poder Legislativo **no está constreñido a aprobar la propuesta del Judicial**, pero sí está obligado a tomarla muy en cuenta, analizarla con acuciosidad y en caso de apartarse emitir las razones suficientes reforzadas, para ello.

Considerarse lo contrario, sería anular la relevancia que el propio Constituyente Local le dio a la iniciativa del Poder Judicial al decir que era éste quien debía presentar la iniciativa, considerando que realmente era irrelevante lo que proponga éste pues se avalaría el hecho de que cualquier razón sería suficiente para no tomarla en consideración e incluso sin razón alguna, mientras que el aludido Constituyente justificó el establecimiento del artículo tercero transitorio en cita



señalando en el trabajo legislativo de la reforma a la Constitución del Estado de dieciséis de julio de dos mil ocho, en el que se señaló que:

"...52. Que lo expuesto anteriormente no desvirtúa o hace nugatoria la garantía de estabilidad de los Magistrados del citado Tribunal, en virtud de que existe una íntima relación entre esta prerrogativa y el régimen o situación de retiro que debe preverse en la Ley Orgánica del Poder Judicial, **con lo que se dará un implícito reconocimiento de la garantía de estabilidad, es decir, al servicio prestado con honorabilidad y responsabilidad durante el plazo que fija la ley para el ejercicio del cargo y que los hace merecedores a ubicarlos dentro de dicho régimen o situación**, sin soslayar que no puede ubicarse a los Magistrados en un plano laboral, dado que al ser titulares del Poder Judicial, no pueden gozar de las prestaciones que establece la Ley del Servicio Civil, que regula relaciones de los Poderes del Estado y Municipios con sus trabajadores, excluyendo de la misma, tanto al gobernador, diputados, Magistrados, Jueces e integrantes de los Ayuntamientos. **Por lo que este plan de retiro tendrá que ser materia de análisis para reformar la Ley Orgánica mencionada.**

"...

" Merece atención especial, el caso de los Magistrados que por las circunstancias históricas, han cumplido o estén por cumplir catorce años en el ejercicio de la magistratura, los cuales a efecto de no generar una lesión a sus derechos, la comisión ha considerado procedente establecer un artículo transitorio a efecto de prever el retiro forzoso de los Magistrados mencionados al momento de cumplir quince años del ejercicio del cargo, contados a partir de la fecha en que fueron designados para un primer periodo, esto en concordancia con el espíritu de nuestra misma Constitución que prevé que en el más Alto Tribunal de nuestro país, conforme a lo dispuesto por el párrafo décimo del artículo 94 de la Constitución Federal, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán su encargo quince años, y que **al vencimiento de su periodo sólo tendrán derecho a un haber por retiro, circunstancia que con esta reforma se aplicará de manera análoga a los citados Magistrados**, sin que se lesionen derechos sustantivos.

"...

"IX. Se adicionan enseguida dos párrafos en el mismo artículo 89 para que los Magistrados que hayan sido designados para un nuevo periodo, una vez que hayan concluido su función, tengan derecho a un haber por su retiro, dejando a



la Ley que establezca el monto y los términos en que se otorgará, previendo como principio que se generarán los mecanismos a efecto de evitar que el presupuesto del Poder Judicial se lesione con el pago de este haber por retiro forzoso, esto en virtud de la naturaleza jurídica de la función que realizan los Magistrados y de la inexistencia de una ley o disposición jurídica que en lo particular regule tal circunstancia, lo que conlleva que como depositarios de uno de los poderes del Estado, y al ser ésta su naturaleza, **los Magistrados no pueden gozar de una pensión por jubilación, sino de un haber por retiro, pues al ser depositarios de un Poder, el Poder Judicial, no son trabajadores sujetos a la Ley del Servicio Civil, y por lo tanto no gozan de los beneficios de la misma ni del derecho a pensión por jubilación, sino que únicamente gozan de las prerrogativas inherentes al cargo que en el ejercicio del poder desempeñan, por lo que esta comisión propone adicionar lo siguiente:**

"...

"De lo anteriormente expuesto esta Comisión ha concluido que el cargo de Magistrado no se asimila definitivamente al de trabajador, ya que sería contrario a la Ley del Servicio Civil del Estado otorgar el derecho a una pensión por jubilación, es decir, que les fuera aplicable la pensión dispuesta para los trabajadores, **a una persona que fue depositaria del Poder Judicial, y considerar que por el desempeño de tan alta encomienda**, se llegase a considerar que exista una relación laboral y serles aplicable la ley que rige las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado de Morelos, razón por la cual se ha considerado necesario adicionar **este párrafo a efecto de que los Magistrados reciban una compensación digna y decorosa al término de su cargo en los términos que se plantea. ...**"

En el caso lo que señaló el Poder Legislativo para alejarse de la propuesta del Poder Judicial fue:

"...*Ahora bien*, en lo que respecta a la propuesta de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el artículo 89, último párrafo, de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos, establece lo siguiente: Asimismo, la ley en la materia, preverá la forma y proporción en que se otorgará el haber por retiro y la existencia de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo a partir del presupuesto que se destine anualmente al Poder Judicial, evitando que su pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del presupuesto de dicho poder. En mérito de lo expuesto, es menester hacer notar que las condiciones en que habrá de otorgarse el haber por retiro,



propuestas por los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, **resultan contrarias a lo establecido en nuestra Constitución Local**, toda vez que su pretensión asiste a otorgar una pensión de carácter vitalicio y heredable, en función del 100 % de todos los ingresos que percibe un Magistrado en activo, situación que representaría **una carga excesiva al presupuesto de dicho Poder Judicial**, por tal consideración los que integramos estas Comisiones Unidas, desestimamos la iniciativa de referencia. No obstante lo anterior, si se tratara de asimilar la pensión propuesta con el haber por retiro, en primer lugar, **esta no debería de implicar un aumento del presupuesto asignado al Poder Judicial del Estado de Morelos**, tendrá que obtenerse de una optimización de los recursos destinados al propio Poder Judicial. A mayor abundamiento (se hace referencia al presupuesto de egresos del Poder Judicial y al sueldo de los Magistrados) ... Así también, de acuerdo a la misma página de transparencia del Consejo de la Judicatura Local, **uno de los Magistrados** próximo a cumplir el plazo máximo de su nombramiento, contará con sesenta años al retirarse. De acuerdo a la esperanza de vida por entidad federativa que se encuentra en la página electrónica del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en el Estado de Morelos es de 75.5 años. Esto representaría entonces que el Magistrado **recibiría 22 millones 384 mil pesos actuales**, esto sin tomar en cuenta las demás prestaciones que pretenden sean incluidas en su propuesta de haber de retiro vitalicio. Por último, habría que tomar en cuenta que la propuesta incluye la posibilidad de heredar dicha pensión a su cónyuge o hijos en su caso, lo que resulta contrario al ya referido artículo 89, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, cuando dice respecto del haber por retiro que se debe evitar: que su pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del Presupuesto de dicho Poder (Judicial). Actualmente, de acuerdo a la misma página de transparencia, el Tribunal Superior de Justicia cubre la pensión por jubilación de 21 Magistrados, que reciben mensualmente entre 31 y 107 mil pesos mensuales, lo que representa más de un millón y medio de pesos mensuales, es decir, casi 23 millones de pesos anuales, tomando en cuenta que reciben además tres meses de sueldo por concepto de aguinaldo, lo que se traduce en siete veces el presupuesto para obra pública de este año.

"Por cuanto hace a la propuesta de la diputada Rosalina Mazari Espín, los que integramos estas Comisiones Dictaminadoras, estimamos parcialmente viable la propuesta de referencia, en razón de que ésta, coincide con el espíritu del legislador plasmado en el último párrafo del artículo 89 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, al prever que el derecho al haber por retiro, sea considerada como una prestación o prerrogativa que sea enterada por una sola ocasión y con ello evitar que represente un cargo excesivo al presupuesto del Poder Judicial, sin embargo los suscritos integrantes de estas Comisiones Legislativas, **consideramos que el pago debe ser único**



y en una sola exhibición a razón de tres meses del salario actual de dichos Magistrados, así como un mes más de salario por cada dos años que ejerció la magistratura, y no doce como originalmente propone la iniciativa, lo que se puede deducir que dicho pago podría ser hasta por un monto de equivalente a diez meses de salario como Magistrado.

"Respecto de la Iniciativa de la diputada Lucía Virginia Meza Guzmán, estas Comisiones dictaminadoras comparten de manera parcial el contenido de dicha propuesta, por cuanto hace a otorgar el haber por retiro como un solo pago en una sola exhibición...

"Por otro lado y por lo que respecta a la iniciativa del diputado Mario Arturo Arizmendi Santaolaya, resulta necesario citar, que la temporalidad en la que se pretende se otorgue dicho haber, no resulta clara, ya que menciona que en todos los porcentajes de los cuales se fijarán los montos correspondientes, serán cubiertos... "

De lo que se advierte que no existieron **razones suficientes** para separarse de la propuesta del Poder Judicial y menos aún que se haya hecho con un rigor técnico jurídico, ya que incluso se basa en la situación de un sólo Magistrado, sin hacer alusión alguna a la estipulación de la Constitución Local en el sentido de que "...*Ley en la materia, **preverá la forma y proporción** en que se otorgará el haber por retiro y **la existencia de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo a partir del presupuesto que se destine anualmente al Poder Judicial***", sino que por el contrario sólo se precisó que no se podía aumentar el presupuesto de dicho Poder; pero sobre todo **existe una nula motivación respecto a por qué se establecería como haber de retiro tres meses de salario y un mes más por cada dos años de servicio**, siendo un máximo de diez meses; y, tampoco se explica por qué, se adoptaría la propuesta de uno de los diputados, **la que incluso se redujo sin establecer justificación alguna**.

En ese sentido, consideramos que, **es inconstitucional el actuar del Congreso del Estado**, dado que al hacer nugatoria la iniciativa del Judicial, violó el propio artículo tercero transitorio del Decreto 824 y con ello los principios de independencia y autonomía que el Congreso debe garantizar en favor del Poder Judicial por mandato constitucional, dado que precisamente eso fue lo que el Constituyente local pretendió proteger con tal transitorio y, por ello se violó directamente lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Federal.

Por otra parte, es importante destacar que, respecto de ese mismo **transitorio tercero** del Decreto 824, el Tribunal Pleno **determinó que sólo el Poder Judicial podría presentar la iniciativa**, así con independencia de lo acertado o



desacertado de tal determinación, lo cierto es que es cosa juzgada y a ello se debió de ceñir el Legislativo, sin poder admitir iniciativas diversas y menos aún darles la prevalencia que les dio.

Por ello, advertimos que **se debía declarar la invalidez del decreto** y ordenar al Legislativo legislar nuevamente tomando en consideración la iniciativa completa del Poder Judicial y analizarla de manera acuciosa y en caso de apartarse emitir una motivación reforzada precisando cómo y en qué medida se afecta el presupuesto, y por qué no podría ser válida su aprobación **aun estableciendo mecanismos para allegarse recursos como lo establece el artículo 89 de la Constitución local**, entonces con base en estudios técnicos, establecer cuál debe ser el justo haber de retiro considerando su alta investidura, el servicio prestado por los catorce años o menos, que se trate **de una compensación digna y decorosa** al término de su cargo y que no provoque una afectación a la independencia y autonomía del Poder Judicial. Con base en todo ello que, se fije tal haber de retiro, debiendo incluso establecer los diferentes escenarios de los Magistrados como es el que se hayan cumplido los catorce años de servicio y aquéllos que tengan menos, incluyendo el establecimiento de cómo se procederá respecto de los Magistrados que hubiesen trabajado con anterioridad en otros Poderes o bien en los Municipios, etc.

Atento a lo anterior, estimamos que en el caso debió declararse fundado el concepto de invalidez que hizo valer el Tribunal Superior de Justicia en torno a ello. Razón, que habría sido suficiente para invalidar el decreto impugnado.

Por lo expuesto, es que respetuosamente votamos en contra de la determinación adoptada en este asunto, con base en las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto de minoría.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 33/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 573, con número de registro digital: 30351.

Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 81/2010 y 88/2008 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 123; y Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2313, con números de registro digital: 24215 y 21760, respectivamente.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2021.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 126/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El Tribunal de Pleno reconoció la validez del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, reformada mediante el Decreto Número 718, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 28 de julio de 2021.¹
2. La norma impugnada establece como requisito para ocupar el cargo de comisionado del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo (el "instituto"), el no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que se acredite estar al corriente del pago, se cancele esa deuda, o bien, se tramite el descuento correspondiente. El tema por dilucidar consistía en si dicha norma violentaba el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad. Contrario a la mayoría, consideré que, en efecto, la norma violaba dicho derecho, por las razones que señalo en este voto particular.

II. Razones de la mayoría para reconocer la validez del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo

3. La mayoría consideró que el asunto debía estudiarse como una colisión entre dos derechos fundamentales: el derecho a la libertad de trabajo para acceder a un cargo público en igualdad de condiciones y el derecho a recibir alimentos. Para dicho análisis, se realizó un *test* de proporcionalidad.

¹ "Artículo 31. Para ser comisionado se requiere:

"...

(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 28 de julio de 2021)

"V. No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente;"



4. Como punto de partida, se consideró que el requisito en cuestión incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, pues excluye a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso a acceder al cargo. Después, se realizaron los cuatro pasos del análisis de proporcionalidad, que se sintetizan a continuación:
5. Fin constitucionalmente legítimo. La finalidad de la norma identificada es proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la restricción al acceso al cargo público. El legislador busca desincentivar la situación de adeudo de la obligación alimentaria para quien pretenda acceder a un cargo público, lo que es constitucionalmente válido.
6. Idoneidad. El requisito combatido constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de los alimentos, ya que, al elevar los costos jurídicos de incurrir en mora en el pago de alimentos, se pretende desincentivar el actuar indebido del deudor alimentario moroso. Además, la norma busca que el deudor alimentario tramite el descuento con el fin de acceder al cargo público en cuestión, pues la restricción al acceso no es absoluta, sino que se permite que, entre otras cosas, se tramite el descuento correspondiente.
7. Necesidad. El sistema normativo estatal establece medidas específicas para prevenir y sancionar la morosidad en materia de alimentos, tanto en materia civil como en la penal, en específico el artículo 141 Bis de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo, y tipificada como delito en el artículo 230 del Código Penal local. De enero a agosto de dos mil veintidós, se habían presentado 524 denuncias por incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar en Hidalgo, lo que acredita la existencia del incumplimiento del derecho humano a recibir alimentos, aunque existan las vías civil y penal. El requisito impugnado sirve para reforzar el cumplimiento del pago de alimentos, y por lo tanto, se cumple el requisito de necesidad.
8. Proporcionalidad en sentido estricto. Se satisface porque la medida no representa una prohibición absoluta para acceder al cargo. La medida no está construida con el objeto de impedir que el deudor alimentario moroso pueda acceder a cargos públicos en ninguna circunstancia, sino que pretende actuar como un medio de presión para obligar a que quien aspire a ocupar determinado cargo público deba estar al corriente de sus obligaciones alimentarias. El deudor alimentario tiene la posibilidad de hacer cesar los efectos del requisito impugnado mediante el pago de los alimentos vencidos o tramitando el descuento correspondiente. Es mayor el beneficio de proteger y garantizar el derecho



de alimentos que el perjuicio que, en su caso, pudiera generar la esfera de derechos del deudor alimentario moroso al no poder acceder a un cargo público hasta que se cubra su deuda alimentaria, por lo que se cumple el requisito de proporcionalidad en sentido estricto.

9. Al considerar que se superó el *test* de proporcionalidad, la mayoría reconoció la validez de la norma impugnada.

III. Razones del disenso

10. Tal como lo señalé en mi intervención durante la discusión del asunto, no desconozco la importancia de reforzar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias. El impago de alimentos es un serio problema en México y, relevantemente en el Estado de Hidalgo. En ese sentido, la finalidad que persigue la norma me parece muy loable. También, reconozco la importancia que tiene el pago de alimentos para garantizar a los acreedores el acceso a una multiplicidad de derechos, y que, por el particular impacto que esto tiene en niñas, niños, adolescentes y mujeres, cualquier norma que lidie con estos temas debe considerar el interés superior de la niñez y analizarse con perspectiva de género.
11. Sin embargo, contrario a su objetivo, tal como desarrollaré más adelante, la norma impugnada puede traducirse en un impedimento para que el deudor obtenga una fuente de ingresos para pagar sus obligaciones alimentarias. Es decir, la norma no abona en alcanzar el objetivo de que se paguen los alimentos e, incluso, puede tornarse contraproducente.
12. Así pues, no estuve de acuerdo con la mayoría por diversas razones. En primer lugar, me parece que la metodología elegida para estudiar la constitucionalidad de la norma no fue la correcta (A). En segundo lugar, considero que, incluso utilizando el *test* de proporcionalidad propuesto, la norma no habría superado la grada de idoneidad ni la grada de necesidad (B).

A. Divergencias en cuanto a la metodología

13. En cuanto al primer punto: este Tribunal Pleno ha establecido, desde la acción de inconstitucionalidad 36/2021,² que la metodología para estudiar un requi-

² Resuelta por el Tribunal Pleno el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, por unanimidad de nueve votos (los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se encontraban ausentes).



sito para el acceso a cargos públicos que distinga entre aspirantes es el examen de igualdad. Dicho examen de igualdad debe realizarse para evaluar el requisito que distingue entre aspirantes en función del objetivo de encontrar a una persona que cuente con las calificaciones, capacidades o competencias necesarias para el desempeño del cargo, y no en función de un objetivo diverso.

14. En la referida acción de inconstitucionalidad 36/2021, la norma impugnada requería ser egresado de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) o de alguna otra universidad pública para ser titular del órgano interno de control en la Universidad Autónoma del Estado de México. Dado que el criterio de la distinción de la norma impugnada no caía dentro de ninguna de las categorías sospechosas del artículo 1o. constitucional, el escrutinio aplicable para su estudio fue el ordinario. Por lo tanto, se aplicó un examen de igualdad de escrutinio ordinario, conocido como un *test simple de razonabilidad*.
15. Para superarlo, el requisito para el acceso al cargo de titular del órgano interno de control debía consistir en una calidad directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de dicha función, y no excluir, 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. Se falló que el requisito de ser egresado de la UAEM o alguna otra universidad pública no superaba dicho examen y, por lo tanto, era inconstitucional.
16. De este precedente, el Pleno estableció como criterio que, para analizar la constitucionalidad de un requisito que distingue entre aspirantes para acceder a un cargo público a razón de una categoría que no es sospechosa, debía aplicarse el *test simple* de razonabilidad. Para ello, debe demostrarse que el requisito para el acceso al cargo debe consistir en una calidad directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, y no excluir, 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.
17. En el asunto materia de este voto particular, nos encontramos frente a una norma que establece como requisito, para acceder al cargo de comisionado del instituto de transparencia local, no ser deudor alimentario moroso. De un aná-



lisis del artículo 36 de la ley impugnada,³ que establece las atribuciones de las comisionadas y comisionados como integrantes del Consejo General

³ **"Artículo 36.** El instituto funcionará de forma colegiada en reunión de Consejo General, que será su órgano superior en los términos que señale su estatuto orgánico y tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Interpretar los ordenamientos que les resulten aplicables y que deriven de esta ley, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado de Hidalgo;

"II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito local, en términos de lo dispuesto en el capítulo I del título séptimo de la presente ley;

"III. Imponer las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones;

"IV. Presentar petición fundada al organismo garante nacional, para que conozca de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten;

"V. Fortalecer la infraestructura en materia de transparencia, de acceso a la información y protección de datos personales;

(Adicionada, P.O. 28 de julio de 2021)

"V Bis. Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información;

"VI. Promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo;

"VII. Capacitar a los servidores públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información;

(Adicionada, P.O. 28 de julio de 2021)

"VII Bis. Promover la profesionalización y capacitación a cada uno de los titulares o responsables de las unidades de transparencia; para tal efecto celebrará los convenios necesarios con las instituciones especializadas para cumplir lo previsto en el presente artículo;

"VIII. Establecer políticas de transparencia proactiva, atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales;

"IX. Suscribir convenios con los sujetos obligados a efecto de promover la publicación de información en el marco de las políticas de transparencia proactiva;

"X. Suscribir convenios de colaboración con particulares o sectores de la sociedad cuando sus actividades o productos resulten de interés público o relevancia social;

"XI. Suscribir convenios de colaboración con otros organismos garantes para el cumplimiento de sus atribuciones y promover mejores prácticas en la materia;

"XII. Promover la igualdad sustantiva;

"XIII. Coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas y formatos accesibles, para que sean sustanciados y atendidos en la misma lengua y en su caso, se promuevan los ajustes razonables necesarios, si se tratara de personas con discapacidad;

"XIV. Garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer en igualdad de circunstancias, su derecho de acceso a la información;

"XV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de acceso a la información;

"XVI. Hacer del conocimiento de la instancia competente, la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley y en las demás disposiciones aplicables;



"XVII. Determinar y ejecutar según corresponda, las sanciones, de conformidad con lo señalado en la presente ley;

"XVIII. Promover la participación y colaboración con organismos internacionales, en el análisis y mejores prácticas en materia de acceso a la información pública;

"XIX. En el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, fomentar los principios de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad e innovación tecnológica;

"XX. Emitir recomendaciones a los sujetos obligados para diseñar, implementar y evaluar acciones de apertura gubernamental que permitan orientar las políticas internas en la materia;

"XXI. Evaluar la actuación de los sujetos obligados, mediante la práctica de visitas de inspección periódicas o a través de los medios que considere adecuados;

"XXII. Requerir, recibir y sistematizar los informes mensuales que deberán enviarle los sujetos obligados;

(Nota: El 23 de mayo de 2019, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el resolutivo segundo de la sentencia dictada al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2016, declaró la invalidez, en vía de consecuencia, de esta fracción indicada con mayúsculas, la cual surtió efectos el 30 de mayo de 2019 de acuerdo a las constancias que obran en la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. dicha sentencia puede ser consultada en la dirección electrónica <http://www2.scjn.gob.mx/>).

"XXIII. Proponer el reglamento de esta ley y sus modificaciones;

(Adicionada, P.O. 28 de julio de 2021)

"XXIII BIS. Elaborar, aprobar y emitir las disposiciones reglamentarias y normativas que deriven de la presente ley;

"XXIV. Elaborar su estatuto orgánico y las disposiciones necesarias para el cumplimiento del mismo;

(Adicionada, P.O. 28 de julio de 2021)

"XXIV Bis. Interponer acciones de inconstitucionalidad previstas en el inciso h) fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y fracción XV del artículo 42 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales;

(Reformada, P.O. 28 de julio de 2021)

"XXV. A propuesta del comisionado presidente, designar a los servidores públicos con nivel de dirección general y dirección de área;

(Reformada, P.O. 28 de julio de 2021)

"XXVI. Elaborar y presentar un informe anual de actividades, actuaciones y de la evaluación general en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en el Estado, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante el Congreso, durante del mes de enero, y hacerlo público;

"XXVII. Aprobar sus proyectos de presupuesto de ingresos y egresos, que será enviado por conducto del gobernador al Congreso;

"XXVIII. Administrar sus recursos humanos, bienes y patrimonio del instituto;

"XXIX. Examinar, discutir y en su caso, aprobar o modificar los programas que someta a su consideración el presidente;

"XXX. Resolver sobre la enajenación o gravamen de los bienes que integran el patrimonio del instituto;

"XXXI. Establecer las normas, procedimientos y criterios para la administración de los recursos financieros y materiales del instituto;

"XXXII. Enviar para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que requieran difusión;



del instituto, así como de un análisis del artículo 38,⁴ que establece las atribuciones del comisionado presidente, me parece claro que el requisito bajo estudio no encuentra relación con el perfil idóneo para desempeñar dicha función. Lo anterior, porque las funciones de las personas comisionadas se relacionan, esencialmente, con el derecho de acceso a la información pública y el principio de transparencia, y en caso del cargo de la presidencia, con el buen funcionamiento de la institución, sin que dichos aspectos estén intrínsecamente relacionados con la obligación de dar o recibir alimentos. Por lo

(Reformada, P.O. 9 de octubre de 2017)

"XXXIII. Dictar todas aquellas medidas para el mejor funcionamiento del instituto;

(Adicionada, P.O. 9 de octubre de 2017)

"**XXXIII Bis.** Recibir y conocer los informes, que, en su caso, deba presentar el titular del órgano interno de control; y

"**XXXIV.** Las demás que le confiera esta ley y otras disposiciones aplicables."

⁴ "Artículo 38. El comisionado presidente del instituto, tendrá a su cargo el trabajo administrativo del mismo y las siguientes atribuciones:

"I. Representar legalmente al instituto;

"II. Proponer anualmente al Consejo General, el anteproyecto de presupuesto del instituto para su aprobación y remitirlo, una vez aprobado, al Poder Ejecutivo, a fin de que se incluya en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado;

"III. Vigilar el ejercicio del presupuesto de egresos asignado al instituto y presentar al Consejo General, un informe trimestral de los ingresos y egresos del mismo, que deberá contener la información del gasto aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado por cada una de las partidas autorizadas;

"III Bis. Representar al instituto en el Sistema Estatal Anticorrupción y en el Consejo Estatal de Archivos.

"IV. Suscribir los convenios y acuerdos que sean necesarios con el Instituto Nacional, con los sujetos obligados, la Federación, las entidades federativas, organismos nacionales e internacionales, la sociedad civil y con cualquier otra persona física o moral, que se requiera para el cumplimiento de las atribuciones del instituto, previa autorización del Consejo General;

"V. Promover la capacitación y actualización de los servidores públicos, para atender las solicitudes de acceso a la información pública gubernamental y de la acción de protección de datos personales;

"VI. Proponer para aprobación del Consejo General, guías que expliquen de manera clara y sencilla los procedimientos y trámites que de acuerdo con la presente ley, tengan que realizarse ante los sujetos obligados y ante el instituto;

"VII. Promover que en los programas, planes, libros y materiales que se utilicen en las instituciones educativas se incluyan contenidos y referencias a los derechos tutelados en la presente ley;

"VIII. Garantizar el desarrollo de las sesiones del Consejo General;

"IX. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo General;

"X. Designar a los servidores públicos a su cargo de acuerdo al estatuto orgánico, a sus necesidades y disponibilidad presupuestaria; y

"XI. Las demás que señale este ordenamiento y su estatuto orgánico."



tanto, el requisito no supera el *test* de razonabilidad y debió haber sido declarado inconstitucional.

18. Cabe subrayar, nuevamente, que conforme al criterio de este Pleno, la razonabilidad de la medida debía evaluarse en función de las calificaciones, calidades y competencias necesarias para el desempeño del cargo, y no en función del objetivo de incentivar el pago de alimentos.

B. Divergencia en cuanto a la aplicación del *test* de proporcionalidad.

19. Por otro lado, incluso de aplicarse el *test* de proporcionalidad, donde se considere que la finalidad de la medida sea proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la restricción al acceso al cargo público, me parece que el requisito impugnado es inconstitucional.

20. La norma no supera la grada de idoneidad. Cabe señalar que en su análisis, la mayoría consideró como relevante el hecho de que el requisito de no ser deudor alimentario moroso para acceder al cargo de comisionado del Instituto se puede cumplir si el deudor alimentario moroso cancela la deuda, o bien, si tramita el descuento correspondiente. En particular, la mayoría destacó que un aspirante al cargo en calidad de deudor alimentario moroso podría tramitar el descuento correspondiente y así acceder al cargo público. Esto, a su vez, coadyuvaría a que el acreedor recibiera los recursos que le corresponden.

21. No comparto la lectura anterior porque me parece que ser deudor alimentario moroso imposibilita de antemano a cualquier aspirante desempleado a acceder al cargo de comisionado. Al revisar el procedimiento para la selección de comisionados establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, se observa que los aspirantes deben acreditar cumplir con los requisitos ahí señalados desde el momento en que se registran como candidatos al cargo. Por lo tanto, sería imposible para un deudor alimentario moroso tramitar el descuento correspondiente de su salario como servidor público porque, de entrada, no cumpliría con los requisitos para acceder al cargo de comisionado.

22. Así, en algunos supuestos, el requisito puede, paradójicamente, dificultar e, incluso, impedir que un deudor alimentario moroso accediera a los recursos económicos que necesita para cumplir con sus obligaciones. Para estos



casos, me parece que la norma no es idónea para alcanzar su finalidad, por lo que no supera dicho paso del *test* de proporcionalidad.

23. La norma no supera la grada de necesidad. Incluso, suponiendo sin conceder que en ciertos casos la norma sí pudiera servir para incentivar el cumplimiento de las obligaciones de alimentos y, consecuentemente, para garantizar el ingreso económico a favor de niñas y niños, mujeres, personas gestantes, personas con discapacidad y personas adultas mayores, me parece que la restricción, en todos los casos, no cumple con el criterio de necesidad, pues existen otras medidas igualmente idóneas que afectan en menor proporción el derecho a la libertad de trabajo y que, además, resuelven el vicio de la norma que identifiqué anteriormente.
24. Por poner solo un ejemplo, en lugar de establecer las condiciones referidas a manera de prerrequisito para acceder al cargo, podría establecerse una norma que mandate que al comisionado registrado como deudor alimentario moroso se le tramitará de oficio el descuento correspondiente en cuanto acceda al cargo público. Esto no solamente evitaría una restricción al derecho de acceso a cargos públicos, sino que también sería más benéfico para las acreedoras alimentarias al permitir que el deudor obtenga una fuente estable de ingresos que se utilizará para cumplir, en forma prioritaria, sus obligaciones alimentarias.
25. Por lo anterior, la norma no superaría tampoco por esta razón el *test* de proporcionalidad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 126/2021 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 401, con número de registro digital: 31178.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ AL-CÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente pero infun-



dada la acción de inconstitucionalidad 137/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformada mediante el Decreto Número 724, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno.¹

2. La norma impugnada establece como requisito para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo Local, el no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que se acredite estar al corriente del pago, se cancele esa deuda, o bien, se tramite el descuento correspondiente. El tema por dilucidar consistía en si dicha norma violentaba el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad. Este asunto fue resuelto en términos idénticos a la acción de inconstitucionalidad 126/2021, discutida ese mismo día.
3. Por tal razón, en este voto particular remito a las razones que expresé en el voto particular de la acción de inconstitucionalidad 126/2021, en el entendido de que cualquier referencia al cargo de comisionado del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo, deberá entenderse por titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo Local.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 137/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 575, con número de registro digital: 31151.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 2023.

¹ "Artículo 20. Para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo a que se refiere esta ley, se requiere: ... (Adicionada, P.O. 16 de agosto de 2021)

"V. No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente; y ..."



VOTO PARTICULAR, ACLARATORIO Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2019 Y SU ACUMULADA 98/2019.

En sesión de siete de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en contra de diversos preceptos de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el uno de agosto de dos mil diecinueve.

A continuación explicaré las cuestiones en las que no comparto el sentido de la resolución, así como aquellas en las que, si bien estoy de acuerdo, me aparto de diversas consideraciones que la sustentan.

Voto particular

1. Improcedencia por cesación de efectos

El considerando cuarto, apartado IV.2., denominado "Actualización de una causa de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo", se aprobó por mayoría de votos.

En el caso, con posterioridad a la reforma de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el uno de agosto de dos mil diecinueve –decreto impugnado–, el veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve se publicó en la referida Gaceta Oficial el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Es decir, la ley impugnada sufrió modificaciones después de que fue promovida la acción de inconstitucionalidad.

Como consecuencia de lo anterior, correspondió al Tribunal Pleno determinar si derivado de ese nuevo decreto habían cesado los efectos de las normas impugnadas y, por ende, si se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria.¹

¹ **Artículo 19 de la ley reglamentaria.** "Las controversias constitucionales son improcedentes: ... "V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."



El Tribunal Pleno consideró que para determinar si habían cesado o no los efectos de la norma debía atenderse al criterio que tradicionalmente esta Suprema Corte ha adoptado. Esto es, para considerar que se ha configurado un nuevo acto legislativo y que han cesado los efectos de la norma impugnada debían reunirse los siguientes dos aspectos: a) que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y, b) que la modificación impacte en el sentido de las expresiones normativas (cambio normativo).² Lo anterior se circunscribe a analizar si el sentido y alcance de la norma impugnada varió derivado de un cambio legislativo, pues ningún sentido tendría analizar una norma cuyo contenido sea distinto al originalmente impugnado y que ha dejado de tener efectos.

En consecuencia, se precisó que se actualizaba de oficio la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos de la norma general en relación con los artículos 101 a 109, concebidos como un sistema referente al "régimen disciplinario", así como con los numerales 116 a 120, atinentes al sistema de facultades de la "Comisión de Honor y Justicia", ambos contenidos en el título décimo de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Al haberse configurado un "nuevo acto legislativo", se dijo, había

² Tesis P./J. 25/2016 (10a.) emitida por el Tribunal Pleno, de rubro 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.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de dos mil dieciséis, registro digital: 2012802, página 65.



impedimento para emprender el análisis de las disposiciones legales adicionales en el decreto de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve.

Si bien estoy de acuerdo con que el criterio material y cambio normativo sean utilizado para analizar si se está ante un nuevo acto legislativo, esta metodología normalmente ha sido empleada cuando el planteamiento toral de la accionante tiene que ver con la incompatibilidad entre el contenido de una norma y el constitucional. Por tanto, dado que las acciones de inconstitucionalidad no tienen efectos retroactivos salvo en materia penal, el cambio de la norma impugnada necesariamente se traduce en que sea irrelevante que el Tribunal Pleno analice si violaba o no la Constitución Federal.

Sin embargo, considero que no fue adecuado utilizar dicha metodología en este asunto porque los accionantes cuestionaron fundamentalmente una omisión legislativa. Es decir, en este caso cuestionaban la violación a diversos mandatos constitucionales para legislar en cierto sentido.³ En virtud de esta distinción, me parece que era necesario realizar un matiz a la teoría actual del Tribunal Pleno sobre cuándo existe un nuevo acto legislativo que nos permitiera seguir analizando las impugnaciones que se formulen con el fin de que las mismas no se tornen superfluas. Esto es así porque el hecho que se reforme la norma impugnada no necesariamente implica que cesó la omisión constitucional que se cuestiona.

Es decir, cuando el planteamiento toral de un accionante es una omisión legislativa relativa, estimar que un nuevo acto legislativo por sí mismo *cesa* los efectos del acto reclamado implicaría incurrir en una *petición de principio*, pues para saber si las carencias reclamadas verdaderamente han sido extinguidas, es necesario estudiar los cambios introducidos. Así, a diferencia de lo que sucede con las impugnaciones en donde se contrasta una ley con el texto constitucional y en las que el cambio sustantivo de la norma deja sin efectos sus posibles vicios en el futuro, cuando el planteamiento es de omisión no hay tal

³ Garantía de audiencia, formalidades esenciales del procedimiento y debido proceso, a partir de que a consideración de las accionantes el Congreso Local omitió consignar en el ordenamiento impugnado, los procedimientos necesarios para oír a los interesados; que se les brinde la oportunidad de defensa de manera previa a la imposición de la sanción o el correctivo disciplinario correspondiente, particularmente tratándose del arresto administrativo; la suspensión preventiva y la correctiva, así como la destitución del elemento de seguridad pública del instituto policial, con lo cual a su consideración se vulneraban los artículos 1 y 14, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



seguridad de que la supuesta inconstitucionalidad que detonó la impugnación haya cesado.

En este sentido, a diferencia de lo que sucede con el actual criterio –formal y cambio normativo–, el cambio normativo para efectos del sobreseimiento debe concretarse en función de si el vicio de omisión planteado subsiste o no, pues de no ser así, correríamos el riesgo de que la Suprema Corte no estudie la petición aún y cuando el vicio de inconstitucionalidad subsista. Esta propuesta interpretativa no sólo es congruente con los criterios del Tribunal Pleno, sino que además robustece la función de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional, así como sus atribuciones para resolver acciones de inconstitucionalidad.

Además, el Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que para que se actualice una causa de improcedencia que impida resolver el fondo del asunto, ésta debe estar completamente acreditada, de modo que, ante la mínima duda, el principio *pro actione* nos obliga a resolver el fondo del asunto. Las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control abstracto en el que existe suplencia absoluta, por lo que su finalidad no es sólo resolver la controversia que en el caso concreto se presenta, sino que se busca que el tribunal fije un criterio de interpretación constitucional sobre lo que es válido o no en nuestro sistema jurídico.

La función de un Tribunal Constitucional no es corregir una interpretación específica, como si fuese un tribunal superior o de casación, sino orientar y uniformar las interpretaciones válidas en el sistema jurídico. Lo anterior obedece a que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una acción de inconstitucionalidad indirectamente trascienden a la resolución de un asunto, pues fijan los parámetros interpretativos que deben seguir los demás Jueces y autoridades al resolver los ulteriores conflictos de su competencia.

Por tanto, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano legitimado para resolver interrogantes sobre interpretaciones y actos admisibles conforme a la Constitución Federal, considero que en este asunto no debió analizarse en concreto cada una de las porciones normativas impugnadas a fin de determinar cuáles de ellas se habían transformado de modo tal que cesaron sus efectos. No es el deber de este tribunal actuar como un "borrador de normas" o un corrector de estilo.

En consecuencia, al cuestionarse que ciertas normas generaban una omisión legislativa relativa, ameritaba analizarse si ésta fue colmada o subsanada por la reforma posterior, por lo que considero que debió tenerse por no actualizada



la causa de improcedencia. Al considerar que dicho análisis era propio del estudio de fondo,⁴ voté en contra del sobreseimiento respecto de los artículos que fueron modificados.

Similares consideraciones sostuve en el voto particular relativo a la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, fallada el veinte de mayo de dos mil diecinueve.

Voto aclaratorio

1. Causa de improcedencia

El considerando cuarto, apartado IV.1., denominado "Causa de improcedencia invocada por el Congreso de la Ciudad de México.", se aprobó por unanimidad de once de votos.

En el caso, el Congreso de la Ciudad de México formuló una causa de improcedencia consistente en que en las acciones de inconstitucionalidad, ambas comisiones accionantes hicieron valer conflictos competenciales propios de una controversia constitucional, sin que sea posible que impugnen normas o violaciones que escapen a la materia de derechos humanos.

En la sentencia se determinó declarar infundada la causa de improcedencia, debido a que en los conceptos de invalidez se plantearon violaciones directas a la Constitución General, habida cuenta que al tratarse de un medio de control de la regularidad de carácter abstracto que busca preservar la supremacía constitucional, es posible que este Alto Tribunal funde la declaratoria de invalidez en la violación a cualquier precepto de la Ley Fundamental.

En este sentido, voté a favor en el sentido de que no se actualizaba la causa de improcedencia por las razones que se exponen en la sentencia. Sin embargo,

⁴ Tesis jurisprudencial P. / J. 36/2004, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, registro digital: 181395, página 865.



considero pertinente aclarar que, si bien conforme al marco normativo vigente en que fue promovida la acción de inconstitucionalidad, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México no se encontraba legitimada para promover controversia constitucional, toda vez que no era un órgano contemplado en alguna de las hipótesis que establecía la fracción I del artículo 105 constitucional, lo cierto es que está facultada para promover acción de inconstitucionalidad cuando impugne normas generales –emitidas por el Congreso Local de su respectivo Estado– que estime contravengan derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en tratados internacionales, conforme al inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal.⁵

Voto concurrente

1. Décimo. Tema 5. Reconocimiento de validez del artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México

En el fallo se determinó reconocer la validez del **artículo 42, fracción XI, de la ley impugnada**. La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México sostenía que la ley impugnada otorgaba al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia atribuciones que no son acordes a su naturaleza jurídica y que por mandato constitucional son competencia exclusiva de los organismos protectores de derechos humanos.

Al respecto, se indicó que el precepto impugnado facultaba al consejo ciudadano a recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia.⁶

⁵ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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.

⁶ **Artículo 42.** El consejo ciudadano contará con las siguientes atribuciones:

"...

"XI. Recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia."



En la sentencia se establece que la facultad antes precisada debe interpretarse circunscrita a la naturaleza, integración y demás funciones propias de un órgano consultivo, que en ningún momento interfiere con la actividad material de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, ni ejerce poder soberano sobre dicho órgano protector autónomo.

Asimismo, se precisó que la investigación de los casos que llevan tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como los órganos protectores de derechos humanos locales son de nivel constitucional y transversales, por lo que la existencia de otras unidades que canalicen y reciban denuncias por violación a derechos humanos no impacta en la competencia de aquellas comisiones.

• Separación de consideraciones

En el caso, si bien coincido con el reconocimiento de validez del artículo 42, fracción XI, de la ley impugnada, me separo de la consideración establecida en la página 72, primer párrafo,⁷ pues supone que cuando el consejo ciudadano advierta algún hecho o presunta violación a algún derecho humano *instará* a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para que ésta, en el uso de sus atribuciones, proceda a iniciar la investigación correspondiente y, en su caso, emita la recomendación que estime conducente.

Pienso que la palabra *instará* puede entenderse como un deber de que el citado Consejo Consultivo sea coadyuvante obligatorio de las comisiones de derechos humanos. Sin embargo, el consejo ciudadano no es necesariamente coadyuvante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de los órganos protectores de los derechos humanos locales, pues tal como se establece en la sentencia, esos organismos están establecidos en la Constitución Federal y son transversales. Tienen atribuciones propias que son independientes de otros entes públicos.

⁷ "Por el contrario, dicha expresión únicamente se circunscribe al análisis y participación ciudadana para delimitar y proponer las políticas públicas a seguir en las materia de cultura cívica, seguridad ciudadana, procuración de justicia, atención a víctimas del delito, así como reinserción y reintegración social y familiar, dentro de las cuales pudiere desprenderse que en el ejercicio valorativo de la actuación de dichas actividades se advierta algún hecho o presunta violación a algún derecho humano, supuesto en el cual, en términos de lo previsto en el artículo 42, fracción XI, de la Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana, en relación con el diverso 48, punto 4, inciso c), de la Constitución de la Ciudad de México, el consejo ciudadano, **instará** a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta en el uso de sus atribuciones constitucionales, proceda a iniciar la investigación correspondiente y, en su caso, emita la recomendación pública que estime conducente."



Aclaro que mi postura no significa que ninguna otra dependencia, entidad u órgano, y/o autoridad en el país pueda crear unidades que atiendan, canalicen y formulen denuncias tratándose de violaciones a derechos humanos, pero esa creación no implica que los órganos protectores de derechos humanos previstos en la Constitución Federal tengan como coadyuvantes obligatorios a las instituciones como el Consejo Consultivo a que se refiere la norma impugnada.

2. Décimo primero. Tema 6. Reconocimiento de validez del artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México

En este tema se determinó reconocer la validez del **artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**.⁸

La sentencia establece que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México cuestionó que el precepto impugnado restringía el ejercicio de los derechos, limitaba la obligación del Gobierno de la Ciudad de México de garantizar los derechos humanos, y que el precepto impugnado garantizaba los derechos listados a los habitantes de la Ciudad de México, sin incluir a las personas transeúntes.

En este sentido, en la sentencia se advierte que la citada Comisión argumentó que el hecho de que en el artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México únicamente se enumerara un cúmulo de derechos,

⁸ **"Artículo 8.** Los derechos en materia de seguridad que el Gobierno de la Ciudad de México tiene la obligación de garantizar a sus habitantes, son los siguientes:

"I. Convivencia pacífica y solidaria;

"II. Vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos;

"III. Seguridad frente al delito;

"IV. No violencia interpersonal o social;

"V. Vida;

"VI. Integridad física;

"VII. Libertad personal;

"VIII. Uso pacífico de los bienes;

"IX. Garantías procesales;

"X. Protección judicial;

"XI. Privacidad y a la protección de la honra y la dignidad;

"XII. Libertad de expresión;

"XIII. Libertad de reunión y asociación; y,

"XIV. Participación de los ciudadanos.

"Las acciones para proteger los derechos en materia de seguridad ciudadana deberán ejecutarse con enfoque diferenciado y perspectiva de género para los grupos de atención prioritaria frente a la violencia y el delito."



con independencia que sean en materia de seguridad ciudadana, trastocaba el parámetro de regularidad constitucional previsto en la Constitución General de la República, particularmente lo dispuesto en su numeral 1, de ahí que no sea posible que el legislador de la Ciudad de México ampliara indebidamente dicho parámetro y excluyera de su protección el resto de los derechos humanos que sí amparaba el texto de la Ley Fundamental.

En la sentencia se citan las consideraciones del Pleno en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en cuanto a la fijación de un parámetro de regularidad constitucional local, se indica que la Ciudad de México sí puede incluir en sus normas derechos humanos reconocidos en la Constitución General de la República y los instrumentos internacionales, así como añadir otros más reconocidos en la Constitución de la Ciudad de México.

Por consiguiente, en la sentencia, retomando el precedente, se establece que los derechos correspondientes a la materia de seguridad enumerados en el precepto impugnado de ninguna manera excluyen al resto de los derechos humanos previstos en la Constitución General de la República, incluidos los instrumentos internacionales fundamentales en la materia, debido a que trata del reconocimiento, conceptualización, matiz, ampliación o desarrollo por parte del Congreso de la Ciudad de México respecto de los derechos humanos ya previstos en la Constitución General o en los diversos instrumentos internacionales en la materia, que en nada alteran su núcleo o contenido esencial.

Así, se establece que no representa en sí una alteración del parámetro de regularidad constitucional, sino una materialización del principio de progresividad.

Finalmente, se precisa que el mismo razonamiento debe regir en cuanto al argumento de que el Congreso de la Unión excluyó del parámetro de regularidad constitucional a los transeúntes, ya que únicamente hace referencia a los habitantes de la Ciudad de México, debido a que la enunciación y modulación contenida en la norma impugnada, en nada afecta el parámetro de regularidad constitucional prevista en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

Es decir, el hecho de que el legislador de la Ciudad de México haya reconocido, reproducido, ampliado o matizado, los derechos humanos previstos en la Constitución General y en los tratados internacionales aplicables, no significa que el cúmulo de derechos sean de aplicación y tutela exclusiva a los habitantes de la Ciudad de México.



• Separación de consideraciones

Coincidió con el reconocimiento de validez del artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México; sin embargo, me separo de las consideraciones establecidas en la sentencia, relativas a la ampliación de derechos humanos y, en consecuencia, de la cita del precedente de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en cuanto a la fijación de un parámetro de regularidad constitucional local, así como que la Ciudad de México sí puede incluir derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, así como añadir otros. Mi separación únicamente se debe a que estimo que esas consideraciones son innecesarias para abordar el cuestionamiento que se planteó.

La alegación de la comisión accionante no está dirigida a la ampliación de derechos humanos como se establece en la sentencia, sino a que el precepto impugnado restringe el ejercicio de los derechos y limita la obligación del Gobierno de la Ciudad de México de garantizar los derechos humanos, ya que sólo se reduce a la protección de los que se establecen en ese precepto, lo que permite a las autoridades limitar la garantía de protección de derechos humanos previstos en el artículo 1o. de la Constitución Federal únicamente a los establecidos en el artículo 8 de la ley impugnada. Por esta razón considero que las consideraciones de la sentencia que antes expuse no son las necesarias para abordar la temática.

Por consiguiente, desde mi visión, los derechos enumerados en el precepto impugnado se limitan a la materia de seguridad sin que se pretenda establecer todos los derechos que el Gobierno de la Ciudad de México deba proteger o que se reconozcan a las personas en esa ciudad, pues tal como se expresa en la sentencia *el gobierno es el principal ente a través del cual se manifiesta el poder público y es el mayor responsable de garantizar todos los derechos*.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 230, con número de registro digital: 30207.

La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.



VOTO PARTICULAR, CONCURRENTENTE Y ACLARATORIO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2019 Y SU ACUMULADA 98/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de siete de enero de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en donde se determinó: **(a)** declarar procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019; **(b)** sobreseer respecto de los artículos 101 al 109 y del 116 al 120 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México; **(c)** desestimarla respecto de los artículos 148 al 155 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México; **(d)** reconocer la validez de los artículos 8, 42, fracción XI, 59, fracción XXI, 131, en sus porciones normativas "Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma" y "con las excepciones que señala la presente ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados", de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México; y, **(e)** declara la invalidez de los artículos 3, fracción I y 131, en su porción normativa "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

Al respecto emito los siguientes votos:

1. Voto particular y concurrente respecto al apartado de sobreseimiento por nuevo acto legislativo de la ejecutoria

En principio, en el considerando cuarto sobre causales de improcedencia, apartado **"IV.2 Actualización de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo"** el Tribunal Pleno determinó sobreseer en la acción de inconstitucionalidad al considerar que tratándose de la impugnación de los artículos 101 a 109 concebidos como un sistema referente al "régimen disciplinario" así como los numerales 116 a 120 atinentes al sistema de facultades de la "Comisión de Honor y Justicia", todos de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, existía un nuevo acto legislativo que impedía emprender el análisis de las disposiciones legales adicionadas en el decreto de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve.



Ahora bien, con relación a dicha determinación, en primer lugar debo señalar que, respetuosamente, no comparto el sobreseimiento de los artículos 101, 104, 116, 117, 119 y 120 de la aludida legislación a la que arribó la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, pues considero que dichas disposiciones, **al no haber sido modificadas** mediante el decreto de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, no cesaron en sus efectos; de ahí que a mi juicio no era posible tener por actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia.

Por otra parte, si bien comparto el sobreseimiento de los restantes preceptos, a saber, los artículos 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109 y 118; no obstante, **me separo de las consideraciones**, que indican, que con el decreto de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, dichos artículos sufrieron una modificación que trascendió al sentido y alcance de las expresiones normativas que en ellos se contenía.

Lo anterior es así, ya que **no comparto el criterio de cambio material o de sentido normativo**, sino que en diversos precedentes me he pronunciado porque es suficiente con que formalmente se publique el precepto en el medio de difusión oficial, incluso si se reitera el contenido de la norma o se introduce un cambio formal para que se actualice un nuevo acto legislativo.

2. Voto concurrente, respecto al tema 6 denominado "Restricción del ejercicio de los derechos humanos al establecer una lista de derechos que el Gobierno de la Ciudad de México tiene obligación de garantizar en materia de seguridad y protección ciudadana"

Por otra parte, en el tema 6 de la ejecutoria, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez del artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, bajo un primer argumento de que los derechos correspondientes a la materia de seguridad enumerados en dicho precepto se tratan del reconocimiento, conceptualización, matiz, ampliación o desarrollo por parte del Congreso de la Ciudad de México respecto de los derechos humanos ya previstos en la Constitución General o en los diversos instrumentos internacionales en la materia, que en nada alteran su núcleo o contenido esencial.

Para arribar a dicha conclusión, se cita el precedente de la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**, falladas el



seis de septiembre de dos mil dieciocho por unanimidad de once votos en esta parte, en donde el Pleno, concluyó que el Constituyente Local, así como el legislador local, están en aptitud de ampliar el parámetro de regularidad constitucional local.

Respetuosamente, **no coincido con esa conclusión ni con la cita del precedente anterior**, pues desde mi particular perspectiva, contrario a lo que se aborda en el proyecto, el planteamiento de la comisión accionante no se dirigía a cuestionar la ampliación de derechos humanos, sino a que a su parecer el artículo 8 de la Ley de Seguridad Ciudadana restringía el ejercicio de los derechos y limitaba la obligación del Gobierno de la Ciudad de México de garantizar los derechos humanos, ya que sólo se reducía a la protección de los derechos que en ese precepto se mencionaban con lo que a su parecer permitía a las autoridades limitar la garantía de protección de derechos humanos prevista en el artículo 1o. de la Constitución Federal a los derechos únicamente referidos en el diverso 8 de la ley local impugnada.

No obstante lo anterior, y separándome de las consideraciones apuntadas, **coincido con la segunda parte del estudio de la ejecutoria**, pues en efecto, los derechos enumerados en el artículo 8 de la ley impugnada, sólo se limitan a la materia de seguridad sin que se pretenda establecer una suerte de establecimiento de todos los derechos que el Gobierno de la Ciudad de México deba proteger o que se reconozcan a las personas de esa entidad.

3. Voto aclaratorio, respecto al tema 2 denominado "Reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la plataforma integral de seguridad ciudadana"

Finalmente, en el tema 2 de la ejecutoria, el Pleno de la Suprema Corte determinó la invalidez del artículo 131 de la Ley de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México en la parte que señala "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", al traducirse en una limitación absoluta e irrestricta al derecho humano de acceso a la información, así como al principio de máxima publicidad.

Con relación debo **aclarar** que originalmente estuve a favor de declarar la invalidez del artículo 131 de la ley local impugnada, pero únicamente en su porción normativa "por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga"; ello, pues para mí subsiste la preocupación de que con la inva-



lidación de la totalidad de la porción normativa se pueda interpretar la ejecutoria en el sentido de que las autoridades y las instituciones de seguridad pública no puedan tener acceso a la información y que también requieran una prueba de daño o trámite para solicitar la información.

No obstante, tal y como lo hice en la **acción de inconstitucionalidad 66/2019**¹ en la que se analizó una norma de contenido prácticamente idéntico a la que aquí se está invalidando, me sumé a la invalidez de la totalidad de la porción normativa a efecto de alcanzar la mayoría calificada.

Es por las razones anteriores que me aparto de las consideraciones anteriormente mencionadas, siempre respetuoso del criterio asumido por los señores Ministros y señoras Ministras del Tribunal Pleno.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 230, con número de registro digital: 30207.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2018.

1. En sesión de veintidós de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió el asunto citado al rubro. Su materia consistió en analizar la regularidad constitucional de varias reformas a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.
2. El presente documento es para explicar las razones que me llevaron a compartir o a estar en contra de diversas decisiones adoptadas en este fallo. Para ello, expondré mis argumentos siguiendo la metodología de la sentencia, enfocándome únicamente en los temas donde considero necesario hacer comentarios.

Tema 1.1.

¹ Fallada el dos de marzo de dos mil veinte por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia Nación.



3. En este subapartado de la sentencia se analiza la regularidad de las **porciones normativas** de las **fracciones I y V del artículo 5 reclamado**, en las que se señala que serán trabajadores de confianza los fiscales regionales y especiales y los comandantes de policía, preventivos y de tránsito. Sobre estas normas, el Pleno llegó a una determinación de invalidez.
4. La razón principal fue que, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, los "*agentes del Ministerio Público*" (lo que incluye a los fiscales regionales y especiales) y "*los miembros de las instituciones policiales*" **no tienen una relación laboral con el Estado** en la forma patrón-empleado; más bien **se trata de una relación administrativa** del tipo autoridad-subordinado. En esta medida, resultaba incorrecto que una ley caracterizara a cualquier integrante de estos grupos como un trabajador, ya sea de base o, como en el caso, de confianza. Más bien, no son trabajadores, mucho menos de confianza.
5. Como lo adelanté, **compartí esta conclusión. Sin embargo, me separo de algunas de sus consideraciones** por las razones que siguen. En principio, como se puede advertir del texto de la sentencia, la argumentación de la mayoría de las y los integrantes del Pleno no se limitó a señalar que la situación de los citados funcionarios públicos se trata de una relación administrativa y no de una laboral. Por el contrario, en varios párrafos (previstos en las páginas 58 a 63) se recalca que los funcionarios referidos en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal no cuentan con **ninguno** de los derechos laborales-burocráticos consagrados en el resto de las fracciones de este artículo constitucional y que sólo gozan de los beneficios que sus leyes respectivas les confieran. Es decir, se les excluye por completo de lo consignado en este apartado B de la Constitución.
6. No coincido del todo con esta última consideración. En mi opinión, la exclusión de *cualquier* contenido del apartado B del artículo 123 constitucional, a la que se alude en la sentencia (citándose lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 1/2015), parte de una **premisa falsa** en la que se contraponen las relaciones administrativas a las laborales en términos absolutos; de modo que una relación administrativa intrínsecamente excluye cualquier derecho laboral de fuente constitucional.
7. A mi parecer, si se aceptara de manera tajante esta postura, la porción normativa el artículo 123 de la Constitución Federal que dice: "*se regirán por sus propias leyes*" se traduce, más bien, en una delegación absoluta al legislador ordinario para que sea él y no la Constitución quien *confiere* –por oposición a "recono-



ce"— cualquier derecho a los sujetos mencionados en esta fracción XIII del apartado B del artículo 123. El legislador ordinario no se encontraría obligado a seguir ninguno de los lineamientos establecidos en las demás fracciones de este mismo artículo o en los demás preceptos de la Constitución.

8. Esta es una postura que choca con nuestro régimen constitucional de protección de ciertos derechos humanos desde la Constitución. Es decir, de aceptarse, se generaría una afectación muy importante en los derechos humanos de las personas que se desempeñan como fiscales regionales y especiales y los comandantes de policía, preventivos y de tránsito. Prácticamente se les diría que no tienen ningún derecho laboral-burocrático que la Constitución (o los tratados internacionales) les reconozca, sino que su situación depende enteramente de la concesión del legislador local.
9. A mi juicio, tal como lo voté en la citada acción de inconstitucionalidad 1/2015 (razón que me llevó en ese momento a plantear un voto concurrente), considero que hay una interpretación distinta de la Constitución Federal y de la situación de este grupo de servidores públicos. La frase "*se regirán por sus propias leyes*" prevista en la citada fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, no debe interpretarse como una *restricción absoluta* de derechos fundamentales (tal como presupone implícitamente la sentencia); más bien, su interpretación debe hacerse de manera *estricta* y abarcar, únicamente, que los sujetos mencionados en ese artículo constitucional no se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o las leyes laborales burocráticas análogas de las entidades federativas, sino por las leyes específicas acordes a su función y a su relación administrativa con el Estado. Sin que esto signifique que el legislador ordinario esté exento de todos los contenidos constitucionales que prevé el apartado B del artículo 123 a la hora de emitir estas leyes específicas.
10. Ello es así, pues alguno de los contenidos de ese apartado B se relaciona con el goce de derechos humanos reconocidos en otros apartados de la Constitución o previstos en tratados internacionales, como lo son algunos de seguridad social. Así, a diferencia de la posición de la sentencia, es mi punto de vista que no existe una respuesta absoluta desde la Constitución sobre los derechos laborales-burocráticos de los fiscales regionales y especiales y los comandantes de policía, preventivos y de tránsito. No se les puede excluir de manera absoluta y tajante de todo el contenido del apartado B del artículo 123 constitucional.
11. Por el contrario, lo que se debe hacer es atender a su relación especial administrativa-laboral y a las *restricciones expresas* sobre sus derechos labora-



les-burocráticos que prevé el Texto Constitucional; y a partir de ello, delimitar qué contenidos de ese apartado constitucional son incompatibles absolutamente con su situación y cuáles contenidos sí son compatibles y deben respetarse por el legislador estatal como supuestos *mínimos* cuando haga uso de su potestad legislativa.

12. Posición interpretativa que tiene un soporte histórico. El primer párrafo de la fracción XIII fue introducido por la reforma constitucional de 5 de diciembre de 1960, que fue la reforma en que se introdujo el apartado B al artículo 123 con el objetivo de reconocer los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Si se analiza con cuidado ese procedimiento, no me parece que se pueda desprender una intención por parte del Poder Reformador de la Constitución de excluir a los servidores públicos mencionados en esta fracción de **todos** los derechos laborales-burocráticos incluidos en la misma reforma por el hecho de decir que "*se regirán por sus propias leyes*". En ninguna parte se afirma tal cuestión.
13. Por el contrario, estimo que lo único que incorporó el Poder Reformador fueron restricciones expresas en relación con estos funcionarios públicos, concediendo la facultad al legislador para que se generara un régimen administrativo burocrático que sería regulado en una o diversas leyes; no obstante, ello se hizo partiendo de la base que debían respetarse derechos que son inherentes al desempeño de una función del Estado por parte de una persona, como lo son ciertas prestaciones sociales reconocidas en el propio apartado B del artículo 123 constitucional.

Tema 2.1.

14. En esta sección de la sentencia se declara la **invalidéz** del artículo 6, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, en la porción normativa que dice: "*de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo.*"
15. **Aunque se comparte el sentido del fallo, no se concuerda con todas sus consideraciones;** en particular, se estima que la sentencia hizo un uso inadecuado del test de proporcionalidad y realizó una interpretación bastante extensa del artículo 32 de la Constitución Federal, catalogándolo como una restricción expresa en términos de la contradicción de tesis 293/2011.
16. Al respecto, se tiene que el precepto reclamado es de contenido siguiente:



"Artículo 6o. Los trabajadores de base serán los no incluidos en el artículo anterior, serán inamovibles, de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución de las plazas vacantes o de nueva creación será decidida por el titular de la dependencia dentro de los seis meses siguientes a la fecha de terminación de la relación laboral oyendo al sindicato."

17. De la misma forma que lo hace la sentencia, se estima que resulta **fundado** el concepto de invalidez en contra de este precepto en donde se aduce una violación al principio de igualdad. En primer lugar, la norma hace una clasificación entre nacionales mexicanos y extranjeros; lo que evidencia que nos encontramos ante una categoría sospechosa.
18. En ese sentido, conforme a nuestros precedentes, el análisis de regularidad de la norma reclamada debe hacerse a partir de un test estricto de igualdad y no un test de proporcionalidad (como se dice implícitamente en el fallo al citar en notas al pie tesis relacionadas con el test de proporcionalidad). Es decir, se coincide con la sentencia en que está presente una categoría sospechosa, pero se insiste es necesario identificar las diferencias entre los diferentes test de escrutinio: el test de igualdad se aplica ante medidas legislativas clasificatorias y el test de proporcionalidad cuando se está en presencia de otros derechos humanos distintos al de igualdad.
19. Ahora bien, partiendo de lo anterior, se considera que la norma reclamada no supera este test estricto de igualdad. Por un lado, a diferencia de la sentencia, se estima que la medida clasificatoria sí cumple una finalidad imperiosa: que es regular los requisitos para ser trabajador de base y, con ello, estar en condiciones de asignarles y respetarles sus derechos laborales burocráticos. Sin embargo, la norma es inconstitucional, toda vez que la clasificación que se realiza en la misma no está estrechamente vinculada con esta finalidad imperiosa.
20. Esto es así, primero, porque para efectos de la delimitación de quiénes son trabajadores de base, debería ser irrelevante la nacionalidad del trabajador. Segundo, porque si lo que se pretende es realmente generar una preferencia de mexicanos para dichos cargos, la medida legislativa es sobre inclusiva. Se regula una exclusión absoluta y no una regla de preferencia.
21. Sobre este aspecto, no se pasa por alto que el artículo 32 de la Constitución Federal, señala que habrá cargos públicos que sólo se podrán desempeñar por mexicanos por nacimiento (determinados en la Constitución y en leyes del



Congreso de la Unión) y, respecto al resto de funciones públicas, únicamente se establece que: "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."

22. Contrario a lo que dice la sentencia, esta última regla no se trata de una restricción expresa. Es más bien una norma expresada a partir de una regla de preferencia, cuya aplicabilidad es casuística y pende de su interrelación con otra serie de derechos humanos.
23. Es por ello que estimo que la norma reclamada no encuentra justificación a partir de esta norma constitucional, ya que el mandato de la ley local impugnado abarca mucho más escenarios de los restrictivamente permitidos constitucionalmente. La medida legislativa reclamada es genérica, pues se aduce que los trabajadores de base necesariamente tienen que ser nacionales, salvo cierta excepción. No es una regla de preferencia.
24. Bajo ese tenor, la norma reclamada hace prácticamente inviable un análisis casuístico, ya que de manera genérica habla de que los mexicanos sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo.
 - ¿Cómo se califica tal elemento?
 - ¿Dicho análisis depende de que no exista un mexicano que pueda desarrollar ese servicio?
 - ¿Cómo realmente se puede conocer esa información?
 - ¿No debería interpretarse más bien que la norma constitucional está dirigida a hacer ese análisis de preferencia, pero limitado a las personas que hayan sido tomadas en cuenta de manera particular para la sustitución u otorgamiento de la función laboral?
25. Incluso, no debe pasarse por alto que la propia Constitución exige para esa *preferencia* que el mexicano y el extranjero se encuentren "*en igualdad de circunstancias*". La pregunta es: ¿la norma tampoco permite llevar a cabo dicho examen de valoración de "circunstancias"? no lo creo.
26. Es por todas estas razones que llego a la conclusión que fue correcto que se declarara la **invalidez** de la porción normativa que dice: "*de nacionalidad mexi-*



cana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo." Ello, para efectos de que no hay una indicación genérica que los trabajadores de base tengan que ser mexicanos y que sea la autoridad respectiva la que tome en cuenta quién debe ocupar la función, si de los candidatos hay dos que están en la "misma circunstancia" para obtener el puesto y, por ello, si es posible aplicar o no la preferencia a partir de la nacionalidad.

Tema 2.2.

27. En esta sección se declara la validez del artículo 93, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada, en el que se establecía un requisito relativo a la edad para ser miembro y presidente del Tribunal de Conciliación. Se comparte la declaratoria de validez, pero no sus consideraciones. En sí, se estima que se debió de aplicar un test estricto de igualdad, al estar presente una clasificación relacionada con la edad, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.
28. Al respecto, la identificación de las categorías sospechosas se hace caso por caso (tal como lo voté en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018) y, en el que se nos presenta, la edad no sólo fue utilizada como una mera condición accesoria o irrelevante, sino como uno que pretende permitir o no que ciertas personas desempeñan la función correspondiente. No es necesario que se tenga como destinatario directo a un grupo social o históricamente discriminado para que exista una diferenciación legislativa que deba analizarse con especial cuidado, tal como lo ordena el último párrafo del artículo 1o. constitucional. La identificación de una categoría sospechosa pende del caso y de la forma en que el factor previsto en el artículo 1o. constitucional fue utilizado para hacer una diferenciación entre personas o grupos de personas.
29. En ese sentido, insisto, para analizar la norma reclamada debió aplicarse un test estricto de igualdad, el cual sí se supera precisamente valorando la edad y el resto de requisitos para ser presidente del Tribunal de Conciliación como un todo y no de manera segmentada. A saber, hay una finalidad constitucionalmente imperiosa y dicha medida está estrechamente vinculada con la consecución de esa finalidad y se trata de la medida menos restrictiva posible de acuerdo a esa finalidad.
30. Se busca que la persona que ejerza la función cumpla con un determinado rango de pericia y experiencia, dada la relevancia del mismo para el correcto



funcionamiento del aparato de justicia. Por su parte, la edad no es un requisito único. Debe leerse en conjunto con la forma en que se integra el tribunal y los otros requisitos para ocupar esa posición que consisten en ser licenciado en derecho, con cédula profesional, contar cuando menos con cinco años de ejercicio profesional y experiencia acreditable en materia laboral.

31. Todos estos requisitos, vistos en su conjunto, no están configurados únicamente para hacer una diferenciación en torno a la edad, por el mero hecho de excluir personas que no cumplan con ese rango temporal. Por el contrario, buscan que la persona elegida cuente con las credenciales y tiempo suficiente para acreditar su experiencia en la materia.
32. Así, la edad elegida no es caprichosa; más bien, funciona como un elemento adicional que permitirá elegir a la persona, buscando que esa particularidad de la edad permita apreciar un elemento objetivo para la acreditación en la materia. Es decir, la experiencia en la materia deberá analizarse en función de lo que una persona con esa edad y esos años como abogado puede acreditar.
33. Además, este requisito de edad no está fuera de razón en comparación con las de otras funciones jurisdiccionales al interior del Estado. Los Magistrados del Estado deben de tener 35 años para poder ser elegidos; mientras que los Jueces locales deben de tener 25 años y 3 años como abogado (artículo 88 de la Constitución Local). Por ello, guarda congruencia que la norma reclamada exija 30 años de edad y 5 años como abogado con experiencia acreditable en la materia.

Tema 4.

34. En este subapartado, se declara la validez del artículo 10 de la ley local impugnada. Comparto la conclusión, pero me gustaría exponer ciertas consideraciones aclaratorias y adicionales.
35. El texto de la norma reclamada es el siguiente:

"Artículo 10. Los mayores de quince años, tendrán capacidad legal para prestar libremente sus servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente ley."
36. Al respecto, la sentencia afirma que la Comisión accionante parte de una premisa errónea, pues argumenta que el artículo 10 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, permite



que los menores de 15 años trabajen y reciban emolumentos, cuando en realidad la permisión es para los mayores de 15 años. Para el fallo, esta consideración parte del siguiente fragmento de la demanda: "*El artículo indicado menciona que los menores de edad de quince años podrán trabajar y percibir sus emolumentos.*"

37. Sobre este punto, a mi parecer, es claro que la Comisión entiende que la norma regula el trabajo de los mayores de 15 años. Sin embargo, su motivo de queja es precisamente que los mayores de 15 años siguen siendo menores de edad y que, en esa medida, es inadecuada la permisión del artículo bajo análisis. En ese sentido, partiendo de esa delimitación, se considera que es igualmente correcto declarar infundado el concepto de invalidez.
38. La Constitución no prohíbe el trabajo de las personas que tengan de 15 a 18 años. Lo que la Constitución establece es ciertos derechos y prerrogativas que deberán otorgarse y protegerse a este grupo de personas. Esto lleva más bien a discutir si la norma reclamada en realidad respeta o no los límites constitucionales, pues dice que los mayores de 15 años podrán prestar "*libremente sus servicios*"; lo cual podría incluir supuestos prohibidos por la Constitución.
39. Como se implica en la sentencia, la expresión "libremente" no conlleva una desatención a la Constitución. Esta norma jamás dice que deberá desatenderse a las limitaciones previstas en la Constitución para el trabajo de las personas menores de edad. Por el contrario, como cualquier otra, esta norma debe entenderse de manera sistemática con la Constitución y/o las leyes aplicables (directas o supletorias), que sí incluyen la regulación de los derechos y prerrogativas de los adolescentes.

Tema 5.

40. Finalmente, en esta sección del fallo se analiza la regularidad constitucional de los párrafos primero, tercero y cuarto del artículo 41 de la ley local impugnada, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 41. En el caso del artículo anterior, si en el juicio correspondiente no comprueba la entidad o dependencia la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, tratándose de los incisos a) y b) del artículo anterior, a que se le paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un periodo máximo de doce meses.

"Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán también al tra-



bajador los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones. En caso de muerte del trabajador, dejarán de computarse los salarios vencidos como parte del conflicto, a partir de la fecha del fallecimiento.

"Los abogados, litigantes o representantes que promuevan acciones, excepciones, incidentes, diligencias, ofrecimiento de pruebas, recursos y en general toda actuación en forma notoriamente improcedente, con la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación o resolución de un juicio laboral, se le impondrá una multa de 100 a 1000 veces de valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Si la dilación es producto de omisiones o conductas irregulares de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y en caso de reincidencia la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables. Además, en este último supuesto se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia."

41. Mi votación en este asunto fue diferenciada. Apoyé el reconocimiento de validez del párrafo tercero, pero consideré que resultan inconstitucionales los contenidos normativos cuestionados de los párrafos primero y cuarto, por las razones que siguen.

Estudio del párrafo primero del artículo 41.

42. El proyecto presentado al Pleno proponía reconocer la validez de esta norma, en atención a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 32/2013. Una mayoría de seis votos se pronunció en contra de esta postura (fui de los que integraron esa mayoría); sin embargo, al no alcanzarse la votación calificada de ocho votos, se desestimó la acción.

43. Bajo ese tenor, quisiera dejar claro las razones que me llevaron a respaldar la posición de invalidez. En la citada acción 32/2013 (en el que voté en contra), la mayoría del Pleno avaló la constitucionalidad de la decisión del legislador jalisciense de topar el pago de los salarios caídos en caso de despido injustificado; esto bajo dos consideraciones torales. Primero, que no existe ninguna obligación constitucional o convencional que obligara a la cobertura de los perjuicios sufridos por el trabajador con motivo del despido o de la separación



del cargo. Y segundo, que aun cuando esta medida era regresiva respecto a la regulación anterior que permitía recuperar la totalidad de los salarios caídos, en dicho caso se encontraba justificada por las excesivas y numerosas condenas de que había sido objeto la administración pública local y los incentivos que se presentaban para alargar los juicios de manera artificial.

44. **Como lo adelanté, no apoyé esta conclusión.** En mi voto particular sostuve, y ahora lo reitero, que el límite a los salarios caídos debía declararse inconstitucional por un vicio de incompetencia. El derecho al pago de los salarios caídos es parte de los derechos consagrados en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal; el cual se regula de manera expresa y sin limitación alguna en torno a la indemnización en el artículo 43, fracciones III y IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
45. En ese sentido, tomando en cuenta que el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, señala que: "las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."
46. Consecuentemente, al ser la indemnización un elemento indisoluble del derecho constitucional de los trabajadores a no ser suspendidos o cesados por causa injustificada, debe atenderse necesariamente, como parámetro de validez, a lo reglamentado sobre este aspecto en la legislación federal reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal; la cual no restringe el derecho a recuperar la totalidad de los salarios caídos. Así, el legislador secundario estatal no tiene competencia para modificar o modular este aspecto.

Estudio de los párrafos tercero y cuarto del artículo 41.

47. En relación con estas normas, se identifica el contenido que sigue:
- El **párrafo tercero** establece una sanción (multa de 100 a 1000 UMA) a los abogados, litigantes o representantes cuando, de forma notoriamente improcedente, prolonguen, dilaten u obstaculicen la sustanciación o resolución de un juicio laboral.
 - Por su parte, en el **párrafo cuarto** se prevé que si la dilación es producto de omisiones o conductas irregulares de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y, en caso de reincidencia, la destitución en "los términos de las disposiciones aplicables".



48. En la sentencia se reconoce la validez de ambas normas, aplicando lo fallado por esta Suprema Corte en la citada acción de inconstitucionalidad 32/2013. Al respecto, en primer lugar, considero que en este precedente no se resolvió propiamente ni materialmente lo relativo al párrafo tercero hoy impugnado.
49. Es cierto que en esa acción se impugnó una norma similar y que en el fallo respectivo hay consideraciones que aluden a su regularidad constitucional. Sin embargo, en los resolutivos de tal acción, explícitamente se sobreseyó el asunto por lo que hace al párrafo quinto del artículo 23 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios (que es el símil del párrafo tercero ahora reclamado). Por ende, realmente no hay un precedente aplicable.
50. **Sin embargo**, con independencia de esta diferencia, coincido con el sentido de la sentencia en cuanto a que la sanción impuesta en el **párrafo tercero del artículo 41** reclamado **sí supera un examen de constitucionalidad**. La sanción es una medida razonable, pues busca desincentivar que los abogados prolonguen injustificadamente los juicios laborales; siendo proporcional el monto de la sanción.
51. Ahora bien, **no obstante lo anterior**, como se adelantó y en suplencia de la queja, considero que resultaba **inconstitucional el párrafo cuarto del artículo 41** reclamado por **incompetencia**. Esto, siguiendo la postura adoptada, entre otros, en la acción de inconstitucionalidad 131/2017.
52. Cabe destacar que en la referida acción de inconstitucionalidad 32/2013 citada en el fallo para justificar la constitucionalidad se resolvió previo a la incorporación en la Constitución Federal del sistema anticorrupción. Antes de esa reforma, las entidades federativas eran las encargadas de establecer las causas de responsabilidad y sus sanciones. Empero, con la modificación constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, en el **artículo 73, fracción XXIX-V**, de la Constitución General se estableció que será al Congreso de la Unión al que le corresponda emitir una ley general en la que "*distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran*". Es decir, será en una **ley general** en la que se establecerán las causales de responsabilidad administrativa de todos los servidores públicos y las **sanciones aplicables**.
53. Así las cosas, toda vez que la norma impugnada se emitió ya estando en vigor la reforma constitucional anticorrupción y la Ley General de Responsabili-



des Administrativas, es mi convicción que el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo **carecía de competencias** para delimitar causas de responsabilidad y cualquier sanción aplicable a los servidores públicos del Estado. A los servidores públicos de todo el país sólo pueden aplicarse las sanciones previstas en la ley general, tal como lo sostuve al fallarse la citada acción 131/2017.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 89/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2396, con número de registro digital: 30047.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2019 Y SU ACUMULADA 98/2019.

1. En sesión de siete de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió el asunto citado al rubro y su acumulada. La materia consistió en analizar la regularidad constitucional de ciertas reformas a la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.
2. El presente documento es para explicar las razones que me llevaron a compartir o a estar en contra de diversas decisiones adoptadas en este fallo. Para ello, expondré mis argumentos siguiendo la metodología de la sentencia, enfocándome únicamente en los temas donde considero necesario hacer comentarios.

Tema 2: Reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la plataforma integral de seguridad ciudadana

3. En este apartado se estudia la constitucionalidad del artículo 131 de la citada ley de seguridad ciudadana, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 131. Se clasifica como reservada la información contenida en la plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga con las excepciones que señala la presente ley y demás disposiciones apli-



cables. La información que obre en la plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados."

4. En suma, por un lado, en la sentencia se reconoce la **validez** de las porciones normativas de este precepto que dicen: "Se clasifica como reservada la información contenida en la plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma" y "con las excepciones que señala la presente ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados". Por otro lado, se declara la **invalidéz** de la porción normativa que indica "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga".
5. Para la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno, por lo que hace a las primeras dos porciones normativas referidas, atendiendo a una interpretación sistemática de lo ahí dispuesto con la ley local y la ley general en materia de transparencia, lo regulado en el precepto reclamado no se trata de una reserva absoluta de información. Más bien, el operador jurídico se encuentra facultado obligatoriamente para aplicar una prueba de daño, realizando una interpretación sistemática de lo ahí previsto con lo establecido en las leyes generales aplicables. No obstante, respecto a la otra porción normativa, no podía determinarse el mismo resultado, pues su texto sí impedía hacer esa interpretación y debía aplicarse, más bien, lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 66/2019 (en la que se declaró la inconstitucionalidad de una norma con texto similar).
6. Me pronuncié en contra de estas conclusiones. A mi parecer, aplicando por analogía la postura que he adoptado en múltiples precedentes (en particular, lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016 y 66/2019), lo que procedía era declarar la **invalidéz** casi de todo el **artículo 131 reclamado, salvo por su última porción normativa que dice:** "La información que obre en la plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados."¹

¹ Por el contrario, no es aplicable lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 88/2018, en la que voté por la validez de una norma que establecía una reserva de información. Esto es así, pues el texto de esa norma no era absoluto y sí permitía una apreciación distinta a la que adopté en las citadas acciones de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016 y 66/2019.



7. En primer lugar, es mi convicción que no es posible llevar a cabo una interpretación sistemática para solventar la constitucionalidad de las normas que prevén de manera genérica reservas de información. No es propiamente una interpretación sistemática. Se agrega contenido a las normas reclamadas que, incluso, se contraponen a su propio texto. Partiendo de esta premisa, es que considero que es equivocada la apreciación de la mayoría de los integrantes del Pleno en este caso: la primera parte del artículo reclamado no daba pie a una posible modulación de la reserva, sino que expresamente establecía que la reserva de la información ahí detallada era absoluta.
8. Insistiendo que, a diferencia de otros integrantes del Tribunal Pleno, fue mi apreciación que no era posible decretar la invalidez sólo de una porción normativa, pues ni aun eliminado ese contenido es posible entender que la reserva de la información ya no es absoluta y que debe aplicarse todos los principios que rigen la materia de acceso a la información; en particular, la prueba de daño. La opción que mejor salvaguardaba los principios que rigen en materia de transparencia, así como el principio de seguridad jurídica, es que se hubiere declarado la invalidez de casi todo el precepto reclamado y, por ende, se dejara en libre apreciación y aplicación las reglas de transparencia de la información que se marcan desde la legislación general de la materia.
9. Por su parte, aclaro que voté por reconocer la validez de la última porción normativa del artículo reclamado, ya que lo único que refiere es que la información personal que obre en esa plataforma deberá atender a las reglas de tratamiento de datos personales; lo cual es acorde a lo dispuesto en la legislación general.

Tema 4: Taxatividad en torno a la obligación de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana de abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las instituciones de seguridad ciudadana

10. En esta sección de la sentencia se hace el análisis de la fracción XXI del artículo 59 de la ley reclamada, de texto que sigue:

"Artículo 59. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana tendrán las siguientes obligaciones:

" ...



"XXI. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las instituciones de seguridad ciudadana, dentro o fuera del servicio."

11. En suma, en el fallo se reconoce su **validez** al no advertirse un problema de taxatividad. Ello, pues las obligaciones ahí descritas son claras y lo que busca el precepto es que los que integran estas instituciones de seguridad ciudadana cumplan con los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
12. **Apoyé esta conclusión, pero separándome de parte de sus consideraciones.**
En principio, creo importante resaltar que, aunque la norma establece una obligación a los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, no puede pasarse por alto que se utiliza como supuesto de activación de sanciones (amonestación, arresto, suspensión o destitución); por ello, le es aplicable los principios y reglas que rigen el procedimiento administrativo sancionador.
13. En ese sentido, tal como se afirma la resolución, no hay una transgresión al principio de taxatividad. Dadas las características de este tipo de servidores públicos (que integran las instituciones de seguridad ciudadana) y los principios a los que están sujetos, no es posible establecer un catálogo de conductas que desacrediten su persona o la imagen de las instituciones de seguridad pública al ejercer el servicio. Mas bien, la aplicabilidad de esta norma depende del caso concreto y, precisamente, de la conducta que se considere como contraria a los principios que rigen la función de seguridad pública.
14. No obstante lo anterior, considero importante aclarar que esta declaratoria de validez no debe interpretarse como un adelanto de criterio de la regularidad constitucional de cualquier supuesto de aplicación de la norma. Lo único que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió es que la misma no adolece de una falta de incertidumbre jurídica en torno al alcance de la obligación impuesta. Empero, en atención a su amplitud textual, eso no significa que su aplicabilidad o el alcance que se le dé por parte de la autoridad sea automáticamente constitucional.
15. En particular, debe ponerse especial atención en la activación de la obligación que se impone tratándose del supuesto de "*fuera del servicio*": los integrantes de las instituciones de seguridad pública tienen la obligación no solo de abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las instituciones de seguridad dentro del servicio, sino también fuera del mismo. A mi parecer, este último supuesto de activación de la obligación **debe**



interpretarse en el sentido de que no se está pretendiendo regular cualquier actuación del servidor público, sino sólo aquella actuación que se da formalmente fuera del servicio (por ejemplo, fuera de su horario formal de labores) pero que implica el ejercicio de sus facultades públicas.

16. Es decir, estimo que no se debe valorar como que se refiere a cualquier actuación de las personas que se desempeñan como servidores públicos de las instituciones de seguridad ciudadana, pues ello abarcaría incluso su ámbito privado. Se trataría entonces de una medida legislativa excesiva. Por ello, insisto, la validez de esta norma está condicionada a que se interprete que lo que se va a abarcar en esta norma no es la regulación del ámbito privado de actuación de la persona servidora pública, sino únicamente el ámbito de ejercicio de sus facultades, sea formalmente en el momento de desempeño de sus servicios o fuera del mismo, siempre que justamente se estén ejerciendo las facultades que detenta dicho servidor público.

Tema 6: Lista de derechos que el Gobierno de la Ciudad de México tiene obligación de garantizar en materia de seguridad y protección ciudadana

17. Finalmente, en este apartado del fallo, se reconoce la validez del artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, cuyo contenido es el que sigue:

"Artículo 8. Los derechos en materia de seguridad que el Gobierno de la Ciudad de México tiene la obligación de garantizar a sus habitantes, son los siguientes:

"I. Convivencia pacífica y solidaria;

"II. Vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos;

"III. Seguridad frente al delito;

"IV. No violencia interpersonal o social;

"V. Vida;

"VI. Integridad física;

"VII. Libertad personal;

"VIII. Uso pacífico de los bienes;



"IX. Garantías procesales;

"X. Protección judicial;

"XI. Privacidad y a la protección de la honra y la dignidad;

"XII. Libertad de expresión;

"XIII. Libertad de reunión y asociación; y,

"XIV. Participación de los ciudadanos.

"Las acciones para proteger los derechos en materia de seguridad ciudadana deberán ejecutarse con enfoque diferenciado y perspectiva de género para los grupos de atención prioritaria frente a la violencia y el delito."

18. En la resolución se expresa que la norma es constitucional, pues no representa una alteración del parámetro de regularidad; en cambio, es el reconocimiento, conceptualización, matiz, ampliación o desarrollo por parte del Congreso de la Ciudad de México de los derechos humanos ya previstos en la Constitución General.

19. Como lo realicé respecto a otros apartados de la sentencia, coincido con la validez, pero no con estas consideraciones que la sustentan. Desde mi punto de vista, la norma no está pretendiendo reconocer o conceptualizar derechos, sino delimitar el margen de actuación de las autoridades. Bajo ese tenor, estima que el precepto supera un examen de regularidad, pero sólo bajo una interpretación consistente en que su contenido no debe valorarse como que las autoridades de la Ciudad de México en materia de seguridad sólo deben garantizar esos derechos.

20. Por el contrario, las autoridades deben garantizar todos los derechos que puedan verse afectados en este ámbito en atención al artículo 1o. de la Constitución Federal y a lo dispuesto en la Ley General del Sistema de Seguridad Pública. El objetivo pues de la norma es reiterar la garantía de estos derechos, en el contenido particularizado o ampliado por la Constitución de la Ciudad de México, pero claramente bajo la lógica de los principios contenidos en el citado numeral de la Constitución Federal.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto,



aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 230, con número de registro digital: 30207.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2019.

1. En sesión de veintitrés de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia citada al rubro. La demanda fue promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo en contra de los artículos 17 Bis; 17 Ter; 21; 30 Bis, fracciones I, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXI; y 32, fracciones I, III, IV y XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como del artículo primero transitorio del Decreto de reformas. Por votaciones diferenciadas, se adoptaron las siguientes decisiones:
 - En primer lugar, se decretó el sobreseimiento respecto de la totalidad de las normas mencionadas en el párrafo inmediatamente anterior, con la excepción de los artículos 17 Ter y 21. Ello, al considerarse que el accionante no consiguió acreditar un principio de afectación, o interés legítimo, en el caso concreto.
 - En segundo lugar, y en atención a lo determinado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018 (cuya materia fue la regularidad constitucional del mismo Decreto que ahora se cuestiona), se reconoció la validez del artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se estableció la figura de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, así como de su Coordinación General.
 - Por último, se reconoció la validez del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual prevé como facultad potestativa del presidente de la República la creación de comisiones presidenciales para el mejor despacho de sus asuntos.
2. La finalidad del presente documento es hacer ciertas aclaraciones a la votación que adopté en diversos apartados de la sentencia. Para ello, seguiré la metodología de la misma, enfocándome únicamente en las secciones donde tengo razones diferenciadas o adicionales.



Apartado sexto: causas de improcedencia o sobreseimiento.

3. La mayoría de las y los integrantes del Pleno determinó sobreseer en la controversia constitucional respecto a casi todas las normas reclamadas; esto, por ausencia de interés legítimo del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que a decir de la mayoría las normas reclamadas establecían la estructura orgánica de la administración pública federal, sin incidir en ningún ámbito competencial del poder actor. **Voté en contra de esta decisión** y por la procedencia de la acción constitucional respecto a los artículos 17 Bis, 30 Bis, fracciones I, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXI y 32, fracciones I, III y IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como del artículo décimo primero transitorio del decreto de reformas.
4. A mi parecer, si bien las normas reclamadas forman parte de una ley que regula la administración pública, precisamente lo que pretende el Poder Ejecutivo Local es señalar que tales normas trastocan el ámbito de competencias que le corresponden a la respectiva entidad federativa. Por ejemplo, al implementar determinadas facultades de seguridad pública en una sola Secretaría, la cual se encuentra distribuida entre la Federación, Estados y Municipios; al asignar competencias específicas que considera concurrentes a la Secretaría del Bienestar o la violación al federalismo por la creación de representaciones y delegaciones en las entidades federativas.
5. Por todo lo anterior, considero que sí existía un principio de afectación y que, al implicar un estudio del alcance de las respectivas competencias, el examen de los conceptos de invalidez debió hacerse en el apartado de estudio de fondo y no prejuzgar desde la procedencia sobre el contenido y afectación de las normas reclamadas.

Apartado séptimo: estudio de fondo.

6. En este apartado de la sentencia se decidió reconocer la validez de los artículos 17 Ter y 21 impugnadas. Al respecto, vale la pena recordar que la regularidad constitucional del primero de ellos ya fue analizada en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2020 y 120/2018. La mayoría de los integrantes del Pleno determinó que lo ahí dispuesto no generaba una violación constitucional. Yo me opuse a esa postura, toda vez que a mi parecer la implementación de Delegaciones de Programas para el Desarrollo en las entidades federativas sí generaba una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, en relación con lo dispuesto en los artículos 90 a 94 de la Constitución Federal.



7. No obstante lo anterior, en el presente caso, voté por la validez de este artículo 17 Ter, por varias razones. Si bien la acción ya había sido resuelta, por lo que me encontraba materialmente vinculado a seguir lo ahí fallado, la razón por la que consideré en esta controversia que resultaban infundados los conceptos de violación del Poder Ejecutivo Local, es que mi razón de invalidez en el precedente no se basó en una violación a la cláusula federal, sino a los citados principios y normas de la Constitución.
8. Dicho de otra manera. A pesar de que se impugnen las mismas normas. La acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales no tienen la misma materia. En una se hace un control abstracto, mientras que en la otra se analiza si las normas, actos u omisiones reclamadas generan o no una invasión de competencias.
9. Partiendo de este criterio, justamente voté por el reconocimiento de validez del artículo 17 Ter en la presente controversia, pues no advierto que su contenido haya generado una violación al régimen competencial del Poder Ejecutivo Local; en particular, no se transgredió la cláusula federal. A mi juicio, el artículo reclamado es suficientemente claro en establecer que lo que se pretende regular no son planes o programas del ámbito estatal, sino sólo los del ámbito federal a través de sus diversas Secretarías, cuya competencia es exclusiva de la Federación. Sin que, en momento alguno, sean puestas en riesgo las facultades de los Estados como fruto de una inseguridad jurídica. Permaneciendo, de esta forma, intocada la cláusula federal.
10. Diferente cuestión es si, al margen de esta incidencia en las competencias del poder actor, existía algún otro tipo de violación a la Constitución. Empero, se insiste, ello formó parte más bien de la materia de la acción de inconstitucionalidad.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 30/2019 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo II, octubre de 2022, página 1341, con número de registro digital: 30976.

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 (LEY DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN 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. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PARA DETERMINAR SI UNA DISTINCIÓN RESULTA OBJETIVA Y RAZONABLE, DEBERÁ EFECTUARSE UN ESTUDIO, CUYA INTENSIDAD DEPENDERÁ DEL OBJETO DE LA LITIS.





VI. INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. IMPLICA EL DEBER DE TODA AUTORIDAD DE CONSIDERAR EL DESARROLLO DE LA INFANCIA Y EL EJERCICIO PLENO DE SUS DERECHOS EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS Y SU APLICACIÓN.

VII. INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DE LA QUE GOZA EL LEGISLADOR AL ESTABLECER MEDIDAS PARA SALVAGUARDARLO ESTÁ LIMITADA POR DIVERSOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE IGUAL RELEVANCIA, COMO EL DE NO DISCRIMINACIÓN.

VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA QUE NO CUENTE CON ANTECEDENTES PENALES PARA LABORAR EN LOS CENTROS DE ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE ENERO DE 2023. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La CNDH impugna el artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, al estimar que contraviene el principio de igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a un cargo o servicio público y el derecho a la libertad de trabajo de las personas con antecedentes penales.



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer del presente asunto.	6
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados el artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, en las porciones normativas que se precisan.	7
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	8
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	8-10
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna.	10
VI.	ESTUDIO DE FONDO	1. Parámetro de regularidad constitucional del principio de igualdad y no discriminación.	11-16
		2. Constitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales.	16-22
		3. Parámetro de regularidad del interés superior de la niñez.	22-25
		4. Estudio del caso concreto.	25-36
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez del artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León.	36



VIII.	DECISIÓN	Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad. Se declara la invalidez de la norma impugnada.	37
-------	----------	---	----

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diez de enero de dos mil veintitres, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 38/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 030 publicado el 28 de enero del 2022 en el Periódico Oficial de dicha entidad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El veintiocho de febrero de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad,¹ en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Nuevo León.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional expuso un único concepto de invalidez, consistente en que el artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil del Estado de Nuevo León, al establecer como requisito para ser personal de los centros de atención, cuidado y desarrollo infantil, no contar con antecedentes penales, resulta contrario al principio de igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a un cargo o servicio público y el derecho a la libertad de trabajo.

3. La Comisión accionante argumenta que el requisito contenido en la norma impugnada resulta sobreinclusivo, extremadamente genérico y amplio, pues

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 38/2022, fojas 1 a 642.



prohíbe de manera absoluta que las personas condenadas por cualquier delito puedan desarrollar funciones en los centros de atención, cuidado y desarrollo infantil, sin distinguir el tipo de pena impuesta, si se cometió con culpa o dolo, el tiempo transcurrido desde que se cometió el delito y sin considerar la relación entre la conducta ilícita y el tipo de labores a desempeñar.

4. De lo anterior desprende que la prohibición contenida en la norma impugnada se hace extensiva a cargos directivos, de mando, operativo, administrativo y cualquier otro, lo cual, además, no permite verificar caso por caso si la persona aspirante a ocupar un cargo en los centros de atención infantil es idónea.

5. Argumenta que la prohibición contenida en la norma parte de la premisa de que las personas condenadas por delitos son infractoras del orden social y no merecen reinsertarse funcionalmente a la sociedad, cuestión que resulta estigmatizante. En un Estado democrático, el derecho penal no debe marcar al infractor por el resto de su vida.

6. Sostiene que, al analizar casos similares, la Suprema Corte ha establecido que la metodología aplicable para analizar la constitucionalidad de la restricción es el test de escrutinio ordinario o de razonabilidad, en tanto la distinción no se realiza a partir de una categoría sospechosa.

7. Al aplicar el test, la Comisión Nacional pretende probar que la norma impugnada supera la primera grada del escrutinio ordinario e identifica, al menos, dos finalidades constitucionalmente válidas. La primera, que quienes trabajen en los centros de atención infantil reúnan ciertas características de probidad, honorabilidad, rectitud y cualquier otra indispensable para el cargo. La segunda, garantizar el interés superior de la niñez.

8. No obstante, considera que la norma no supera la segunda grada del test, es decir, no guarda una relación directa, clara e indefectible con el fin constitucionalmente válido, puesto que, para asegurar el correcto desempeño de las funciones del personal de los centros de atención infantil, no es válido recurrir a cuestiones estigmatizantes tales como la exigencia de no tener antecedentes penales.

9. Con base en lo anterior, concluye que no existe una base objetiva para determinar, de manera apriorística, que las personas con antecedentes penales



son incapaces de desempeñar cargos en los centros de atención infantil, al igual que no existen bases objetivas para asumir que las personas sin antecedentes penales cuentan con las aptitudes necesarias para desempeñarse en dicho ámbito.

10. Ya que se trata de una prohibición absoluta e injustificada, contraria al principio de igualdad y no discriminación, al derecho de acceso a un cargo o servicio público y al derecho a la libertad de trabajo.

11. **Admisión y trámite.** El tres de marzo de dos mil veintidós el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para su instrucción.² La acción de inconstitucionalidad fue admitida el diez de marzo de dos mil veintidós y el Ministro instructor ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León para que rindieran sus respectivos informes.³

12. **Informe del Poder Legislativo de Nuevo León.** El Poder Legislativo Local manifestó, mediante escrito depositado el ocho de abril de dos mil veintidós y recibido en la Oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte el veinticinco de abril de dos mil veintidós,⁴ que el requisito de no contar con antecedentes penales previsto en la norma impugnada, tiene por objeto privilegiar el interés superior de la niñez.

13. Durante su estancia en los Centro de Atención, las niñas, niños y adolescentes se encuentran bajo el resguardo de personal que no forma parte de su núcleo familiar, situación que obliga al Estado a adoptar medidas agravadas o reforzadas con el fin de ofrecer una mayor seguridad para las infancias.

14. Considera que el requisito de no contar con antecedentes penales para trabajar en los centros de atención se configura como un derecho de las niñas, niños y adolescentes, superior a los derechos de las personas que cuentan con antecedentes delictivos.

² Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 38/2022, foja 20.

³ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 38/2022, fojas 23 a 26.

⁴ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 38/2022, fojas 146 a 175.



15. Por otro lado, señala que el artículo 5o. de la Constitución reconoce el derecho a la libre elección de trabajo, sin más condiciones que la de ser una actividad lícita, y que no sea contraria a derechos de terceros o los derechos sociales. De lo anterior se desprende que es válido que dicha elección se encuentre sujeta al cumplimiento de aquellas condiciones que se estimen necesarias para garantizar la satisfacción de los intereses sociales involucrados en el cargo o función de que se trate.

16. La norma impugnada es, precisamente, una distinción legislativa que busca otorgar a los usuarios de los centros de atención, un elemento de tranquilidad y prevención, a partir de la certeza de que las personas que laboren en dichos centros no han incurrido previamente en la comisión de conductas delictivas.

17. Sostiene que debe estimarse que el requisito de no contar con antecedentes penales para laborar en los centros de atención es proporcional, ya que dicha distinción legislativa no impide a las personas con antecedentes penales realizar actividades similares, es decir, relacionadas con el cuidado de infancias y adolescencias, en ámbitos fuera de los que se encuentran bajo la rectoría del Estado.

18. Informe del Poder Ejecutivo de Nuevo León. El Poder Ejecutivo Local manifestó, mediante escrito presentado el once de abril de dos mil veintidós,⁵ que el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León no presentó la iniciativa en virtud de la cual se realizó la expedición de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León. Así, dado que su intervención se limitó a la promulgación del Decreto Número 030, el Ejecutivo no se manifestó en relación con los conceptos de invalidez.

19. Alegatos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos mediante escrito presentado el trece de mayo de dos mil veintidós.⁶

20. Cierre de la instrucción. El diecinueve de mayo de dos mil veintidós el Ministro instructor dictó acuerdo⁷ en el que ordenó cerrar la instrucción del

⁵ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 38/2022, fojas 75 a 130.

⁶ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 38/2022, fojas 633 a 638.

⁷ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 38/2022, fojas 640.



asunto para llevar a cabo su estudio y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

21. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre el artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León y el principio de igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a un cargo o servicio público y el derecho a la libertad de trabajo.

22. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

23. De la lectura del escrito de demanda se desprende que la CNDH impugnó el artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 030 publicado el 28 de enero del 2022 en el Periódico Oficial de dicha entidad.

24. La norma impugnada tiene el contenido siguiente:

"**Artículo 11.** El Ejecutivo del Estado por conducto de sus dependencias y los Municipios garantizarán, en el ámbito de sus competencias, que la prestación de los servicios en los centros de atención se oriente a lograr la observancia y ejercicio de los siguientes derechos de niñas y niños:

"...



"XI. Que el personal que labore en los centros de atención no cuente con antecedentes penales."

25. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

III. OPORTUNIDAD

26. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

27. La norma impugnada fue publicada el veintiocho de enero de dos mil veintidós, de tal suerte que el plazo de impugnación transcurrió desde el sábado veintinueve de enero al domingo veintisiete de febrero de dos mil veintidós. Sin embargo, dado que este último día fue inhábil, y la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de febrero de dos mil veintidós, se estima que su promoción es oportuna.

28. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

29. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución, la promovente cuenta con legitimación para interponer la presente acción



de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional.

30. El escrito inicial de demanda se encuentra firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la CNDH mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de diciembre de dos mil diecinueve por la presidenta y secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y que ostenta la representación legal de la CNDH de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del reglamento interno de la misma Comisión.

31. En consecuencia, al ser la CNDH un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto⁸ y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

32. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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



V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

33. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento y este Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

34. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VI. ESTUDIO DE FONDO

35. En el presente caso, corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar la constitucionalidad del artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, que exige que las personas que presten servicios en los centros de atención, cuidado y desarrollo infantil no cuenten con antecedentes penales.

36. Es decir, deberá resolver la siguiente interrogante: ¿es constitucional que se prohíba a personas con antecedentes penales laborar en centros de atención infantil del Estado de Nuevo León?

37. Para abordar la interrogante planteada se analizará, en primer lugar, el parámetro de regularidad del derecho a la igualdad y no discriminación. Posteriormente será analizada la amplia doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal en torno a la constitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para encontrar en qué medida la norma impugnada es similar o distinta a las ya analizadas por esta Suprema Corte. Será analizado también el parámetro de regularidad del interés superior de la niñez, en tanto la autoridad emisora argumenta que la norma impugnada tiene como finalidad preservar los derechos de las infancias y adolescencias. Finalmente, se llevará a cabo un examen de igualdad bajo las premisas anteriores.



38. Este estudio permitirá concluir que el requisito de no contar con antecedentes penales para laborar en centros de atención infantil en el Estado de Nuevo León resulta contrario al principio de igualdad y no discriminación. Esta Suprema Corte determina que la norma no supera la segunda grada del test, en tanto no guarda una relación directa, clara e indefectible con el fin constitucionalmente válido que persigue.

1. Parámetro de regularidad del derecho a la igualdad y no discriminación

39. La noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio, o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.⁹ En efecto, el principio de igualdad, así como los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos.¹⁰

40. Esta Suprema Corte ha sostenido de manera reiterada que el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio –o privarse de un beneficio– desigual e injustificado.¹¹

⁹ Tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.), de rubro: "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, agosto de 2012, Tomo I, página 487, registro digital: 2001341.

¹⁰ Tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.), de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 602, registro digital: 2007731; y tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, de rubro: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, octubre de 2004, Tomo XX, página 99, registro digital: 180345.

¹¹ Tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, de rubro: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2004, Tomo XX,



41. En la práctica de los tribunales en torno al derecho a la igualdad se pueden identificar tres ejes fundamentales: **(i)** la necesidad de adoptar *ajustes razonables* para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas;¹² **(ii)** la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas *acciones afirmativas*;¹³ y, **(iii)** el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado),¹⁴ o de manera tácita,¹⁵ resulten discriminatorios.

página 99, registro digital: 180345. La Segunda Sala ha adoptado este criterio, tal y como puede observarse en la tesis aislada 2a. LXXXII/2008, de rubro: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, página 448, registro digital: 169439.

¹² Estos *ajustes razonables* han sido definidos por el artículo 1o., inciso 1, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación como "las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás".

¹³ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas ha desarrollado una interesante conceptualización en su recomendación general 32 "Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial", párrafos 12, 13, 15 y 16.

¹⁴ En efecto, la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: **(i)** la existencia de una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; **(ii)** que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y, **(iii)** en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. Tesis aisladas 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), de rubro: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 603, registro digital: 2007798; y 1a. CCCVI/2014 (10a.), de rubro: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 579, registro digital: 2007338.

¹⁵ A diferencia de la discriminación directa en la que existe una afectación desproporcionada por un trato igual, aquí existe una exclusión o una diferenciación. Tesis aisladas 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), de rubro: "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 974, registro digital: 2010493; y 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), de rubro: "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR



42. En este último caso, la doctrina de esta Suprema Corte parte de la distinción de dos etapas en los estudios sobre discriminación: la primera consiste en analizar la situación supuestamente discriminatoria, con base en la cual se determine si existen diferencias importantes que impidan una comparación con aquéllas contra la cual se va a contrastar; y una segunda en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable.

43. Al examinar el catálogo de derechos que integran el parámetro de regularidad constitucional, podemos advertir que algunos –como es el caso del derecho a la igualdad– tienen la estructura normativa de principios. Este Tribunal Constitucional ya ha señalado que los principios son normas jurídicas que, a diferencia de las reglas, están formuladas con un mayor grado de abstracción y, por tanto, su contenido se ha de ir definiendo –"optimizando", en sentido técnico-jurídico– a través de la interpretación realizada por los distintos operadores jurídicos.¹⁶

44. Los tribunales nacionales e internacionales, al definir el alcance y contenido del principio de igualdad y no discriminación, han advertido una cuestión fundamental: no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, pues no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. De lo anterior se desprende la importancia de notar las diferencias entre los conceptos de "distinción" y "discriminación". Mientras que la primera implica un trato diferenciado, que se justifica por ser objetivo y razonable, la segunda se traduce en una diferencia arbitraria que genera un detrimento en el goce y ejercicio de los derechos humanos de la persona.¹⁷

ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 980, registro digital: 2010500.

¹⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 17 de agosto de 2017, párrafo 32.

¹⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C. No. 257. Párrafo 285.



45. Así, para analizar violaciones al principio de igualdad **debe comprarse que efectivamente el legislador estableció una distinción**, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

46. Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción es necesario **establecer si dicha medida se encuentra justificada mediante el examen de igualdad que resulte pertinente**, según sea el caso.

47. Para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis.¹⁸ Así, esta Suprema Corte ha utilizado dos niveles de escrutinio:

1) Escrutinio estricto:¹⁹ debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción tenga como base alguna de las categorias sospechosas enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²⁰ En este caso la persona juzgadora

¹⁸ Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ DEBE HACER ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CALIFICACIONES 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, abril de 2008, Tomo XXVII, página 175, registro digital: 169877.

¹⁹ Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el *Caso States V. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el *Caso Korematsu V. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorias sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: (i) perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); (ii) realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y, (iii) constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

²⁰ Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial*



debe examinar si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.²¹

2) Escrutinio ordinario: debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados. En estos casos, no es necesario hacer un análisis intenso sobre las finalidades y la medida, pues basta con examinar si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible; si resulta racional para su consecución –es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella– y si constituye además un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.²²

de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 2006, Tomo XXIV, página 75. Registro digital: 174247. Ver también las tesis aisladas 1a. CI/2013 (10a.), de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, registro digital: 2003250. 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*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 961, registro digital: 2003284.

²¹ Tesis aislada 1a. CI/2013 (10a.), de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, registro digital: 2003250.

²² Tesis aislada P. VIII/2011, de rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.", publicado en



48. Finalmente, corresponde a la persona juzgadora desarrollar cada una de las etapas del test que resulte aplicable conforme a las particularidades de cada caso.

2. Constitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales

49. Una vez desarrollada la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia en torno al principio de igualdad y no discriminación, es importante dar cuenta de que este tribunal, con algunas variaciones normativas, ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a ciertos cargos, así como la metodología o escrutinio que debe ser utilizada para determinar la constitucionalidad de dicho requisito en cada caso concreto.

50. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,²³ 85/2018,²⁴ 86/2018,²⁵ 50/2019²⁶ y 275/2020,²⁷ este Tribunal Pleno examinó diversas leyes

el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, registro digital: 161302.

²³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 107/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yazmín Esquivel Mossa, 23 de enero de 2020. El Tribunal Pleno determinó la invalidez de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, en la cual se establecía como requisito para ser jefe de manzana o comisario municipal no tener antecedentes penales.

²⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 27 de enero de 2020. El tribunal determinó la invalidez de la fracción I, inciso d), bis, y la fracción II, inciso d) ambas del artículo 4 de la Ley que Regula a los Agentes Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur, en las cuales se exigía presentar constancia de no antecedentes penales como requisito para obtener licencia para el ejercicio de actividades en el ramo inmobiliario.

²⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 86/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 27 de enero de 2020. El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, en la cual se exigía demostrar la ausencia de antecedentes penales para ocupar el cargo de director general de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los Municipios de dicha entidad.

²⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 50/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yazmín Esquivel Mossa, 27 de enero de 2020. El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, la cual establecía el requisito de no contar con antecedentes penales para conformar Comités de Contraloría Social.



locales en las que, al igual que en el presente caso, se establecía el requisito de **no contar con antecedentes penales** para acceder a determinados cargos. Más allá de las particularidades que reviste cada uno de los mencionados precedentes, este Pleno ha mantenido un criterio uniforme, consistente en que **el requisito de no contar con antecedentes penales resulta sobreinclusivo**, pues "**comprende todo tipo de delitos –graves o no graves, culposos o dolosos–, cualquiera que sea la pena impuesta y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan sólo de la sujeción a un proceso penal en curso**". Por ello, se concluyó que "**el legislador hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar**",²⁸ sino que se basa en estereotipos relacionados con las personas que pertenecen al grupo excluido.

51. Así, por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 85/2016, este Tribunal Pleno resolvió que la fracción I, inciso d) Bis, y la fracción II, inciso d), ambas del artículo 4 de la Ley que Regula a los Agentes Profesionales Inmobiliarios en el Estado de Baja California Sur, resultaban inconstitucionales, en tanto exigían, tanto a personas físicas como morales, presentar constancia de no antecedentes penales para poder desempeñar actividades en el ramo inmobiliario. Para llegar a dicha conclusión, este Tribunal Constitucional determinó que **la metodología aplicable es el test de escrutinio ordinario**, considerando que los antecedentes penales no constituyen una categoría sospechosa, criterio que ha sido confirmado en precedentes posteriores.²⁹

²⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 275/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 19 de agosto de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 16, segundo párrafo, fracción IV, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, en la cual se establecía el requisito de no haber sido condenado por algún delito para integrar el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción local.

²⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 27 de enero de 2020, párrafo 40.

²⁹ Sentencia recaída a las acciones de inconstitucionalidad 57/2019, 108/202, 115/2020, 118/2020, 259/2020, 275/2020, 300/2020, 57/2021, 85/2021.



52. Por otra parte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 57/2019,³⁰ 83/2019,³¹ 106/2019,³² 118/2020,³³ 184/2020,³⁴ 192/2020,³⁵ 263/2020,³⁶ 300/2020,³⁷

³⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 57/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 7 de diciembre de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez de las fracciones V y VI del artículo 212 Bis de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, en la cual se establecía el requisito de no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional para ocupar el cargo de defensor municipal de Derechos Humanos.

³¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 83/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 15 de octubre de 2020. El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado del Estado de Quintana Roo, en la cual se establecía como requisito para aspirar al ejercicio del notariado el no haber sido condenado por delito doloso.

³² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 106/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 19 de abril de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez de los artículos 21, fracción IV, y 24, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, en la cual se establecía el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para aspirar al cargo de vicesfiscal y titular de una Fiscalía Especializada en la entidad.

³³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 118/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 20 de mayo de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, de la Ley que Establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, en la cual se establecía el requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de libertad por más de un año.

³⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 184/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 18 de mayo de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, en la cual se establecía como requisito para desempeñar el cargo de titular de la Comisión Local de Búsqueda de Personas el no haber sido condenado por delito doloso.

³⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 192/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 23 de septiembre de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 32, fracción VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, en la cual se exigía el requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso para acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral de la entidad.

³⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 263/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 25 de mayo de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit, en la cual se establecía el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ser el titular de la Comisión Local de Búsqueda.

³⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 300/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yazmín Esquivel Mossa, 18 de enero de 2022.



50/2021,³⁸ 57/2021³⁹ y 85/2021,⁴⁰ este tribunal determinó la inconstitucionalidad del requisito de **no haber sido condenado por delitos dolosos** para acceder a determinados cargos. La consideración esencial en dichos precedentes consistió en que aun cuando la prohibición se refiere de manera específica a delitos dolosos, sigue siendo sobreinclusiva y en extremo genérica. En otras palabras, no se sigue que la comisión de delitos dolosos, cualesquiera que estos sean, incida de manera directa, inmediata y necesaria en la función a desempeñar.

53. Las mismas consideraciones fueron expresadas por este Tribunal Pleno al analizar las acciones de inconstitucionalidad 108/2020,⁴¹ 115/2020⁴² y

El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, la cual exigía como requisito para ser titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México el no haber sido condenado por delito doloso.

³⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 50/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 17 de agosto de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652 para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, la cual exigía el requisito de no haber sido condenado por delito intencional para desempeñar el cargo de Comisario Municipal.

³⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 57/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 30 de noviembre de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 7, fracción CII, sexto párrafo, de la Constitución de Nayarit, la cual establecía como requisito para ser titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nayarit el no haber sido condenado por delito doloso.

⁴⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 85/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 25 de noviembre de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez del artículo 46, fracción V, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla, la cual exigía como requisito para ocupar la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de la entidad, el no haber sido condenado por delito doloso.

⁴¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 108/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 19 de abril de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez de las fracciones V y VI del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, las cuales establecían como requisito para ser autoridad auxiliar de los Ayuntamientos de dicha entidad el no haber sido condenado por delitos graves.

⁴² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 115/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 31 de agosto de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez de los artículos 16 Bis, fracción III, inciso c), de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Municipal, así como el artículo 42 Bis, fracción III, inciso c), de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla, en los cuales se establecía el requisito de no haber sido sentenciado con sentencia privativa de libertad para ser testigo social en las licitaciones públicas que se lleven a cabo en el Estado.



259/2020⁴³ en las que, respectivamente, se determinó la inconstitucionalidad de los requisitos de no haber sido **condenado por delitos graves**, no haber sido **sentenciado con pena privativa de libertad** y no haber sido **condenado por delitos que lesionen la buena fama**, respectivamente.

54. A partir de lo anterior, es posible advertir que el presente caso guarda similitudes con algunos de los precedentes anotados, dado que se cuestiona la constitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para desempeñar funciones en los centros de atención infantil en Nuevo León.

55. Sin embargo, es importante notar –como lo hizo el legislador local en su informe– que el presente caso reviste la particularidad de que involucra el interés superior de la niñez, pues regula quiénes podrán laborar en centros de atención que tienen a su cargo el cuidado y seguridad de niños, niñas y adolescentes.

56. El legislador local señaló en su informe que el requisito de no contar con antecedentes penales responde a la necesidad de garantizar la seguridad y el interés superior de la niñez en aquellos centros encargados de su cuidado y atención, de tal manera que se justifica establecer ciertas calidades con las que debe cumplir el personal que realice funciones en dichos centros. Ello opera como un elemento de tranquilidad y prevención, a partir de la certeza de que las personas que laboren en dichos centros no han incurrido previamente en la comisión de conductas delictivas.

57. Por tanto, este tribunal debe analizar de manera concreta la norma impugnada a la luz de lo anteriormente expuesto, así como el parámetro de regularidad del interés superior de la niñez.

⁴³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 259/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 30 de noviembre de 2021. El Tribunal Pleno determinó la invalidez de los artículos 20, fracción V, 21, fracción V, y 32, fracción IV, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, en las cuales se establecía el requisito de no haber sido condenado por delitos que ameriten pena corporal de más de un año de prisión, no haber sido condenado por delito intencional y no haber cometido delitos que lesionen la buena fama, para ocupar diversos cargos en el Tribunal Administrativo del Estado.



3. Parámetro de regularidad del interés superior de la niñez

58. El interés superior de la niñez es el deber de toda autoridad de considerar el desarrollo de la infancia y el ejercicio pleno de sus derechos como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida de niñas, niños y adolescentes.⁴⁴

59. Este principio encuentra fundamento en los artículos 4⁴⁵ constitucional y 3⁴⁶ de la Convención sobre los Derechos del Niño, de cuyos textos se aprecia que se erige como la obligación del Estado de asegurar que en todos los asuntos, medidas y políticas públicas que involucren a la niñez, siempre se considere como principio rector el interés superior de ésta con el fin de garantizar que disfruten y gocen de todos sus derechos fundamentales.

60. Este tribunal, en sintonía con lo expresado por el Comité sobre los Derechos del Niño en su Observación General No. 14,⁴⁷ estima que el interés superior de la niñez es un concepto tridimensional,⁴⁸ de tal manera que debe ser entendido como:

• **Un derecho sustantivo:** el derecho de la niñez a que su interés superior sea de consideración primordial y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre la cuestión debatida.

⁴⁴ Jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.", publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, diciembre de 2012, Libro XV, Tomo 1, página 334, registro digital: 159897.

⁴⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Artículo 4o. ...**

"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."

⁴⁶ **Convención sobre los Derechos del Niño. "Artículo 3**

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."

⁴⁷ Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013, párr. 32.

⁴⁸ Sentencia recaída al amparo directo 22/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 5 de diciembre 2018.



- **Un principio jurídico interpretativo fundamental:** si alguna disposición jurídica admite más de una interpretación, deberá preferirse aquella que permita en mayor grado la realización de los derechos de las infancias y adolescencias.

- **Una norma de procedimiento:** siempre que deba tomarse una decisión que afecte los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes, deberá incluirse, en el proceso de decisión, una estimación de las posibles repercusiones positivas o negativas que esta decisión pudiera significar, así como una intensa justificación de la decisión adoptada.

61. Respecto a la segunda dimensión, la Primera Sala de este tribunal consideró que, en tanto principio jurídico, el interés superior de la niñez cumple varias funciones específicas. Por una parte, este concepto irradia todos los derechos que tienen como objeto la protección de la niñez. Por otra, **constituye un criterio orientador de toda producción normativa, entendida en sentido amplio**, de tal manera que incluye todas las medidas emprendidas por el legislador, políticas públicas, programas y acciones específicas llevadas a cabo por las autoridades administrativas, así como la interpretación de estas por parte de las personas juzgadoras.⁴⁹

62. Concretamente, el interés superior de la niñez implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o intensificadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que, por su especial condición de vulnerabilidad, sus intereses deben protegerse siempre con mayor intensidad.⁵⁰

63. Asimismo, el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño consagra el principio de vida, supervivencia y desarrollo, que constituye uno de los cuatro principios rectores de la convención –además del interés superior,

⁴⁹ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1187/2010, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 1 de septiembre de 2010.

⁵⁰ Tesis jurisprudencial P./J. 7/2016 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, registro digital: 2012592.



no discriminación y derecho a ser escuchados– y resulta de particular relevancia en el presente caso.

64. En cuanto al término "desarrollo", el Comité sobre los Derechos del Niño ha señalado que se trata de un concepto holístico, de tal suerte que el estado óptimo de las infancias y adolescencias solamente puede alcanzarse a través de su desarrollo en todos los ámbitos: físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social. Por su parte, los conceptos de "vida" y "supervivencia" se traducen en la necesidad de evitar, por todos los medios posibles, que las infancias y adolescencias se encuentren en situaciones que puedan poner en peligro su vida e integridad personal.⁵¹

65. A partir de lo anterior, es posible concluir que este principio no solamente tiene un carácter reactivo, sino también, preventivo. Las autoridades –entre ellas, el legislador– tienen la obligación de garantizar la vida, supervivencia y desarrollo de la niñez, mediante la adopción de medidas reforzadas, para prevenir cualquier situación o conducta que pueda ponerles en riesgo, para lo cual es necesario realizar un análisis contextual de todos los ámbitos en los que se desarrollan.⁵²

66. El legislador, al momento de efectuar cualquier diseño institucional, puede establecer condiciones y medidas encaminadas a garantizar la vida, supervivencia y desarrollo de las infancias. Sin embargo, esta libertad de configuración tiene un límite muy claro; las medidas adoptadas por el legislador, aun cuando persigan el objetivo de salvaguardar el bienestar de la niñez, deberán guardar regularidad con los demás principios constitucionales de igual relevancia, tales como el de no discriminación.

4. Estudio del caso concreto

67. Una vez desarrollada la doctrina jurisprudencial de este tribunal en torno al interés superior de la niñez, principio de igualdad y no discriminación, corres-

⁵¹ Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Observación general No. 25 sobre los derechos de los niños en el entorno digital, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, CRC/C/GC/25, 2 de marzo de 2021, párr. 12.

⁵² Ídem.





ponde a este tribunal analizar la norma impugnada a partir de la metodología apuntada en párrafos anteriores, es decir, deberá analizarse: 1) si el requisito de no contar con antecedentes penales para prestar servicios en los Centros de Desarrollo Infantil, impuesto por el legislador de Nuevo León, se traduce en una distinción legislativa, o bien, en la exclusión –tácita o expresa– de algún colectivo respecto a las posibilidades que otorga la norma; 2) en caso de advertir que existe una distinción legislativa, definir el nivel de escrutinio aplicable al presente caso; y, 3) desarrollar el test correspondiente en cada una de sus etapas para determinar si la norma, como lo planteó la Comisión accionante, resulta inconstitucional.

4.1) Existencia de una distinción legislativa

68. Respecto a la primera cuestión, este Tribunal Pleno estima que el legislador de Nuevo León estableció una distinción, mediante la cual excluyó de manera expresa a un grupo en particular del acceso al empleo.

69. Como fue señalado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, establece como requisito para desempeñar funciones en dichos centros, el no contar con antecedentes penales.

70. A juicio de este tribunal, es evidente que la norma impugnada realiza una distinción. Mientras que las personas con antecedentes penales se encuentran absolutamente imposibilitadas a prestar servicios en los centros de atención y cuidado infantil en todo el territorio de Nuevo León, el resto de la población podrá, cumpliendo con los demás requisitos previstos en la ley, acceder a oportunidades laborales en dichos centros.

71. Por tanto, es dable concluir que la distinción legislativa impugnada genera el efecto de privar a determinado grupo –en este caso, las personas con antecedentes penales– de las posibilidades o beneficios que concede la norma. En el Estado de Nuevo León, las personas que hubieren cometido un delito, sin importar la gravedad del mismo, y aún cumpliendo con los requisitos de idoneidad que establece la ley para cada función en específico, no podrán trabajar en los centros de atención y cuidado infantil de la entidad.



72. Lo anterior no significa que, de manera inmediata, el requisito de no contar con antecedentes penales resulte inconstitucional en el caso concreto. Como fue señalado anteriormente, el legislador ordinario se encuentra en posibilidad de realizar distinciones, siempre que éstas demuestren ser objetivas y razonables.

73. Para verificar lo anterior, es decir, si la distinción realizada por el legislador de Nuevo León es objetiva y razonable, corresponde a este tribunal efectuar un escrutinio de la norma impugnada, cuya intensidad dependerá del criterio utilizado por el legislador de Nuevo León para realizar la distinción a la que nos hemos referido.

4.2) Tipo de escrutinio

74. Como fue mencionado anteriormente, el escrutinio estricto debe realizarse cuando las normas emplean, cuando menos, alguna de las categorías sospechosas contenidas en el último párrafo del artículo 1o. constitucional. Por otro lado, deberá realizarse un escrutinio ordinario cuando la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguna de las categorías sospechosas contenidas en el artículo 1o. constitucional.

75. Así, en congruencia con lo resuelto por este Tribunal Constitucional en los precedentes recogidos en el apartado 2 (párrafos 44 a 52), procederemos a analizar la norma impugnada a través de un escrutinio ordinario, debido a que la distinción realizada por el legislador de Nuevo León no se funda en una categoría sospechosa.

76. Este Tribunal Pleno estima de la mayor relevancia puntualizar que el hecho de no considerar a la condición social y jurídica de las personas con antecedentes penales como una categoría sospechosa no significa, bajo ninguna lectura, un desconocimiento por parte de este Tribunal Constitucional de la discriminación que resienten los miembros este grupo en los distintos ámbitos en los que se desarrollan.

77. El no considerar que determinada condición social debe ser reconocida como una categoría sospechosa autónoma tampoco significa desconocer el carácter evolutivo de la interpretación de los derechos humanos, ni tampoco



la existencia de discriminación hacia grupos que no encuentran reconocimiento expreso en la Constitución.

78. Por el contrario, este tribunal ha sido claro en que la razón para tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar de manera no limitativa que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.⁵³

79. El artículo 1o. constitucional es capaz de comprender que cada grupo social tiene "una historia propia de discriminación",⁵⁴ sin que para ello resulte necesario categorizar o comprender a todos los grupos que resienten tratos discriminatorios, ni tampoco recurrir al escrutinio estricto como metodología única de adjudicación constitucional.

80. Por tanto, se estima que el examen de escrutinio ordinario es una metodología suficiente para analizar si las personas con antecedentes penales sufrieron un trato discriminatorio en el presente caso y, en ese supuesto, determinar que el legislador de Nuevo León incurrió en una violación al artículo 1o. constitucional.

4.3) El examen de escrutinio ordinario

A. Finalidad constitucionalmente válida

81. Los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.

⁵³ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 597/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 19 de noviembre 2014.

⁵⁴ Gimenez Gluk, D, Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional, Editorial Bosch, España, 2004, págs. 232-235.



82. Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador, puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas.

83. En esas circunstancias, de acuerdo con la exposición de motivos presentada por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, es posible advertir que el requisito de no contar con antecedentes penales para poder desarrollar funciones en los centros de atención y desarrollo infantil persigue la finalidad de preservar el interés superior de la niñez.

84. El legislador señaló al emitir su informe que, durante su estancia en los centros de atención infantil, las niñas, niños y adolescentes se encuentran bajo el resguardo de personal que no forma parte de su núcleo familiar, situación que obliga al Estado a adoptar medidas agravadas o reforzadas con el fin de ofrecer una mayor seguridad para las infancias.

85. El legislador pretende asegurar que accedan al puesto sólo personas que demuestren rectitud, probidad, honorabilidad, todas características son necesarias para desempeñar cargos en los centros de atención infantil de Nuevo León.

86. Como se analizó en el apartado anterior, dicha finalidad no es sólo admisible, sino que es una exigencia constitucional y convencional de las autoridades, derivado de los derechos de niñas, niños y adolescentes y, en específico del principio de vida, supervivencia y desarrollo de este sector.

87. Por tanto, se pasa a analizar la siguiente grada del examen.

B. Instrumentalidad de la medida

88. A juicio de este tribunal, el requisito de no contar con antecedentes penales para poder acceder a cualquier cargo en los centros de atención, desarrollo y cuidado infantil, no guarda una relación directa, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de garantizar el interés superior de la infancia. Lo anterior, pues no existe base objetiva para determinar que, por un lado, la presencia de personas con antecedentes penales



en los centros de atención infantil se traduciría en una puesta en peligro de las infancias y adolescentes; y por el otro, tampoco existe base objetiva para determinar que, en todos los casos, las personas sin antecedentes penales ejercerán sus actividades en los centros de atención infantil con rectitud, probidad y honorabilidad.

89. De la lectura de la norma impugnada se desprende que el legislador de Nuevo León prohibió que las personas con antecedentes penales puedan acceder a cualquier empleo en los centros de atención, desarrollo y cuidado infantil, sin hacer un estudio o identificación de aquellos cargos o empleos en los que la presencia de personas con antecedentes penales pudiera traducirse en un detrimento a los derechos o intereses de las infancias y adolescencias.

90. En este sentido, la medida no va encaminada a realmente cumplir con la finalidad propuesta por el legislador, sino que su diseño tuvo como base estereotipos en torno a las personas con antecedentes penales.

91. El legislador afirma de manera absoluta que la presencia de personas con antecedentes penales en recintos encargados de contribuir al cuidado y formación de niñas, niños y adolescentes, en auxilio de las familias del Estado de Nuevo León, pone en riesgo los derechos de este grupo. El Tribunal Pleno estima que dicha premisa resulta, evidentemente, discriminatoria.

92. Aun cuando este tribunal ha sido enfático en que todas las autoridades, al momento de tomar decisiones o medidas que incidan en la esfera de derechos de las niñas, niños y adolescentes, deben atender a su interés superior, no se advierte que exista un nexo de causalidad entre la prohibición establecida en la norma impugnada y los derechos de la niñez.

93. Por el contrario, el legislador del Estado de Nuevo León realizó una distinción que no está vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Exigir que se demuestre que la persona no ha incurrido en alguna conducta que la ley considere constitutiva de delito no tiene justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien realice actividades en los centros de atención infantil.



94. Sobre esta cuestión, es importante señalar que el legislador de Nuevo León no estableció, concretamente, cuáles son los cargos respecto a los cuales subsiste el requisito de no contar con antecedentes penales. Consecuentemente, la prohibición contenida en la norma impugnada se hace extensiva a cargos directivos, de mando, operativos, administrativos y cualquier otro, lo cual impide verificar caso por caso si la persona aspirante a ocupar un cargo en los centros de atención infantil es idónea.

95. Además, como ya lo ha sostenido este Tribunal Constitucional, el requisito de "no contar con antecedentes penales" comprende todo tipo de delitos –graves o no graves, culposos o dolosos–, cualquiera que sea la pena impuesta y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan sólo de la sujeción a un proceso penal en curso. La generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva en el caso concreto.

96. Así, para considerar que el requisito de no contar con antecedentes penales constituya una medida instrumental, es decir, que está encaminada a la protección de la niñez, el legislador tuvo que realizar una labor de **identificación de aquellos delitos cuya comisión pudiera poner en peligro la seguridad de las niñas, niños y adolescentes**. Así, por ejemplo, una norma que estableciera el requisito de no haber cometido delitos sexuales contra niñas, niños y adolescentes hubiese, al menos, superado esta segunda grada de escrutinio, pues evidentemente guarda una relación directa, clara e indefectible, con el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de garantizar el interés superior de la infancia.

97. Sobre esta cuestión, es importante destacar que esta Suprema Corte ha considerado que el concepto de "antecedentes penales", en sentido amplio, se refiere a los registros que efectúa la autoridad administrativa con el propósito de llevar a cabo un control de los procesos que se instruyen contra las personas y, en su caso, las condenas impuestas a quienes resulten sentenciados. La norma que en el presente caso se examina, por tanto, no se refiere de manera exclusiva a aquellas personas que hayan sido sentenciadas y, posteriormente, compurgado su pena, sino también a aquellas personas contra quienes se instruyó un proceso penal cuyo registro está vigente, aun cuando no hayan



sido condenadas.⁵⁵ Ello demuestra, de nueva cuenta, lo amplio y genérico que resulta el requisito de no contar con antecedentes penales.

98. Por consiguiente, no se advierte que la norma impugnada tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de ser contraria al principio de igualdad y no discriminación.

99. Lo anterior no debe ser entendido en el sentido de que cualquier requisito impuesto por el legislador para acceder a cargos y comisiones, resulta contrario a la Constitución por ser discriminatorio. Por el contrario, tanto el Congreso Federal como los Congresos Locales cuentan con amplia libertad de configuración para establecer las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público. Lo anterior es congruente con el artículo 35, fracción VI, y 123, apartado B), fracción VII, ambos de la Constitución Federal, así como con el artículo 1.2 del Convenio 111 de la OIT, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

100. Sobre la noción de "calidades", este tribunal ha sostenido que debe entenderse como la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a la persona, que permiten juzgarla por sí misma.⁵⁶ El concepto de calidades, además, se vincula con el principio de eficiencia en el desempeño de las funciones, cargos y comisiones, el cual exige que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos, méritos, capacidad y aptitudes de los aspirantes.⁵⁷

101. Como se sigue, aun cuando el legislador tiene libertad de configuración para establecer las calidades que deben satisfacer las personas para acceder a determinados cargos, la Constitución impone la obligación –especialmente

⁵⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 86/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 27 de enero 2020.

⁵⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan N. Silva Meza, 5 de octubre 2016.

⁵⁷ Sentencia recaída a la controversia constitucional 38/2003, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Díaz Romero, 27 de junio 2005.



a cargo del legislador– de no establecer requisitos que no sean referibles a los principios de eficiencia, mérito y capacidad. En otras palabras, deben considerarse contrarios al orden constitucional todos aquellos requisitos que establezcan una diferencia discriminatoria entre las personas.

102. Así, cuando el legislador imponga requisitos para acceder a ciertos cargos, tiene la obligación de demostrar que éstos están encaminados a encontrar el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función. Para verificar lo anterior, es necesario: 1) que las calidades que establezca el legislador encuentren fundadas en criterios objetivos y razonables; 2) realizar un estudio o identificación de las tareas y funciones inherentes a cada cargo.

103. En el presente caso, se advierte que el legislador de Nuevo León no logró demostrar que, conforme a las tareas y actividades realizadas en los centros de atención infantil, resulte necesario que las personas encargadas de realizarlas no cuenten con antecedentes penales. En otras palabras, debió demostrar un nexo de causalidad entre la prohibición contenida en la norma y el cargo a desempeñar, pues ello hubiera justificado el requisito impuesto en la norma impugnada.

104. Al no haber demostrado, bajo parámetros objetivos y razonables, que las personas con antecedentes penales no son idóneas para realizar funciones en los centros de atención infantil, este tribunal concluye que la norma impugnada contiene una carga valorativa; transmite un mensaje consistente en que las personas con antecedentes penales no merecen ser reinsertadas funcionalmente en la sociedad.

105. A juicio de este tribunal, la norma impugnada es estigmatizante en una doble dimensión. En primer lugar, porque asume apriorísticamente que las personas con antecedentes penales carecen de la calidad moral necesaria para desempeñar empleos o cargos, aun cuando hubieren cumplido con la pena impuesta. En segundo lugar, porque pone en tela de juicio –aunque de forma menos aparente– la capacidad técnica que pueden tener las personas con antecedentes penales para realizar funciones en los centros de atención infantil.



106. Es importante destacar que esta norma se enmarca en un contexto de discriminación estructural histórica que viven las personas con antecedentes penales, derivada de las prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias que imperan en el continente.⁵⁸ Lo anterior tiene como consecuencia que, para las personas con antecedentes penales, sea extremadamente complicado lograr reinsertarse funcionalmente en la sociedad –y, especialmente, ser tratados en condiciones de igualdad en el ámbito laboral–.⁵⁹

107. Señalado lo anterior, este tribunal estima que resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al no haberse superado la grada relativa a la instrumentalidad de la medida. Se concluye, por tanto, que la norma impugnada resulta contraria al principio de igualdad y no discriminación, por lo que debe declararse su invalidez.

108. Estas consideraciones no son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, al haberse aprobado por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de la metodología. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó apartándose de la metodología.

VII. EFECTOS

109. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

⁵⁸ CoIDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de octubre de 2016. Serie C No. 349. En sentido similar: Alegre, M. y R. Gargarella, *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Edit. Lexis Nexis Argentina, S.A. y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires, 2007, págs. 166 y 167.

⁵⁹ CNDH. Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales, Comunicado CGCP/221/16. 2016.



Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

110. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León.

111. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

112. Finalmente, la presente sentencia deberá ser notificada tanto al Congreso como al gobernador constitucional, ambos del Estado de Nuevo León.

113. Estas consideraciones son vinculatorias en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VIII. DECISIÓN

114. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Número 030, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de enero de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León, conforme a lo precisado en los apartados VI y VII de esta ejecutoria.



TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión de nueve de enero de dos mil veintitrés previo aviso a la presidencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció un voto concurrente. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán, así como la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.



Se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de diez de enero de dos mil veintitrés previo aviso a la presidencia.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministros Ponente, con el secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: Las tesis aisladas 1a. CCCVI/2014 (10a.), 1a. CCCLIV/2014 (10a.), 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), 1a. CCCLXIX/2015 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas, 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas, 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de abril de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVOS FEDERAL Y LOCAL DEL ESTADO DE SONORA TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN DE LOS ACTOS Y LAS NORMAS GENERALES OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO PROCURADOR DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 70, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULOS 90, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y 11, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE LO CONTENCIOSO DE LA SECRETARÍA DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULOS 68 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 23 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO 9, FRACCIONES XI Y XII, Y 10, FRACCIÓN I, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO, TODAS DEL ESTADO DE SONORA).

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL DICTAR LA SENTENCIA RESPECTIVA PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE PLANTEA (ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA



MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS (REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO ESTATAL DE DESARROLLO METROPOLITANO DEL ESTADO DE SONORA; REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUAYMAS; REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE HERMOSILLO; REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE NOGALES; Y LOS LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN DEL FONDO METROPOLITANO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CÓMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN, SE INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO EL ACTOR O SE HAGA SABEDOR DE ÉSTE (LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN DEL FONDO METROPOLITANO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (RESPECTO DE LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS INTEGRANTES Y EL SECRETARIO TÉCNICO DEL CONSEJO ESTATAL, ASÍ COMO DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUAYMAS, SONORA).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER CONCLUIDO SU VIGENCIA (LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN DEL FONDO METROPOLITANO Y EL FIDEICOMISO PÚBLICO DENOMINADO FONDO METROPOLITANO AMBOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).



XI. CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.

XII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO ACTOR, AL IMPUGNAR UN ACTO QUE NO TRASCIENDE A SU ESFERA COMPETENCIAL (REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE HERMOSILLO Y REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE NOGALES).

XIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE (LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE SONORA, ASÍ COMO DEL CONOCIMIENTO DEL ACTA DE INSTALACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL DE DESARROLLO METROPOLITANO DEL ESTADO DE SONORA).

XIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE PRESENTADO OPORTUNAMENTE (CONOCIMIENTO DEL ACTA DE INSTALACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL DE DESARROLLO METROPOLITANO, ASÍ COMO LA DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DE SU REGLAMENTO INTERNO, AMBOS DEL ESTADO DE SONORA).

XV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. POSIBILIDAD DE IMPUGNAR UNA NORMA GENERAL CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN (ARTÍCULO 10 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN DEL FONDO METROPOLITANO, AMBOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019).

XVI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SÓLO ES EXIGIBLE EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SINO ÚNICAMENTE VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (ARTÍCULO 166, PÁRRAFO



TERCERO, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

XVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. DISTINCIÓN ENTRE LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS INTERESTATALES Y LAS QUE PERTENECEN A UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA UBICADAS EN EL TERRITORIO DE UNO O MÁS MUNICIPIOS.

XVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA MATERIA ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

XIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE SONORA. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA CONFORMAR EL CONSEJO ESTATAL PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO ESTABLECIDO EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL (INSTALACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL DE DESARROLLO METROPOLITANO DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL LOCAL EL 18 DE MAYO DE 2020).

XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE SONORA. LAS FACULTADES QUE SE LE ATRIBUYEN AL CONSEJO ESTATAL PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO EN SU REGLAMENTO INTERNO, NO TRANSGREDEN ATRIBUCIONES DE DECISIÓN Y RESOLUCIÓN DEL ÁMBITO MUNICIPAL (REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO ESTATAL PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL LOCAL EL 18 DE MAYO DE 2020).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 98/2020. MUNICIPIO DE GUAYMAS, ESTADO DE SONORA. 23 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintitrés de agosto de dos mil veintidós, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 98/2020, promovida por el Municipio de Guaymas, Estado de Sonora.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** El veintinueve de junio de dos mil veinte, Martín Adán Ruelas Velderraín, ostentando el carácter de síndico procurador del Municipio de Guaymas, Estado de Sonora, promovió controversia constitucional en contra de diversas autoridades de dicha entidad federativa y de la Federación.¹

2. En el escrito de demanda solicitó la declaración de invalidez de los actos y normas generales siguientes:

i. El acta de instalación y de la primera sesión del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Sonora.

ii. El Reglamento Interno del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Sonora.

iii. El nombramiento de los integrantes y el secretario técnico del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Sonora.

iv. El Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de "Guaymas-Empalme".

v. El Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Hermosillo.

¹ Del Estado de Sonora señaló al Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano, al secretario técnico de dicho consejo, a la coordinadora operativa del Comité de Planeación para el Desarrollo, al secretario de Gobierno, al comisionado ejecutivo de la Comisión de Energía y Desarrollo Sustentable y al director del Boletín Oficial; de la Federación, al secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno de la República, al director de Vinculación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y a la encargada del despacho de la Delegación de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Sonora.



vi. El Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Nogales.

vii. El Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019.

viii. Todas las consecuencias y actos posteriores que deriven de la aplicación del referido consejo.

3. Como terceros interesados señaló a los Municipios de Empalme, Hermosillo y Nogales, todos ellos del Estado de Sonora.

4. En los conceptos de invalidez, en esencia, afirmó que el Consejo Estatal y el Reglamento Interno del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Sonora son contrarios al artículo 115, fracciones I, II, III, V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el primero porque la gobernadora no tiene facultades para establecer un órgano coordinador de zonas metropolitanas, ya que eso le corresponde a los Municipios involucrados en el fenómeno de conurbación; el segundo, porque erige al Consejo Estatal como una autoridad intermedia entre el gobierno estatal y el municipal en la medida que atrae y reserva para conocimiento y resolución del Poder Ejecutivo Local las acciones y estrategias en materia de zonas metropolitanas que le corresponden al Municipio.

5. **Registro y turno de la demanda.** El dos de julio de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. **Admisión de la demanda.** El veintiuno de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la demanda en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y del Poder Ejecutivo Federal, a los cuales ordenó emplazar a juicio. No admitió la demanda respecto de las autoridades que fueron señaladas como demandadas por tratarse de órganos subordinados a dichos Poderes, en congruencia con el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS



ÓRGANOS SUBORDINADOS."² Tampoco reconoció como terceros interesados a los Municipios que señaló con ese carácter, ya que una eventual declaración de invalidez de los actos y normas generales reclamados sólo puede tener efectos particulares, por aplicación analógica del criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA."³ Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que hiciera las manifestaciones que correspondieran a su representación.

² Tesis P./J. 84/2000: "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 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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 967, número de registro digital: 191294.

³ Tesis P./J. 9/99: "De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 281, número de registro digital: 194295.



7. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** El cuatro de septiembre de dos mil veinte, José Cruz Orozco López, ostentando el carácter de subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, compareció a dar contestación a la demanda en representación de dicho Poder.

8. En ella planteó la improcedencia de la controversia constitucional por falta de definitividad. En este sentido, señaló que el Municipio actor debió ejercitar primero la controversia constitucional del ámbito local.

9. También afirmó que el Poder Ejecutivo Local sólo fue llamado a juicio por la sanción, promulgación y publicación del Reglamento Interno, al ser un requisito previsto en el artículo 61, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ (en adelante ley reglamentaria) y de conformidad con el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.",⁵ afirmando que la legitimación

⁴ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

I. ...

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; ..."

⁵ Tesis P. XV/2007: "De la exposición de motivos del 6 de abril de 1995 y del dictamen de la Cámara de Origen del 10 de abril del mismo año, 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 su artículo 10, fracción II, se advierte que tienen la calidad de demandados en la controversia constitucional contra disposiciones generales los órganos que las hubiesen expedido y promulgado, pues intervinieron en diferentes etapas del proceso legislativo con que culminaron, además de que para su validez se requiere tanto de la aprobación como de la promulgación, lo que justifica que sea indispensable que concurren ambos entes al juicio, aunque no se reclamen vicios propios de cada una de las etapas legislativas, ya que el propósito de que se les llame como demandados es que sostengan la validez de la norma general, pero, principalmente, lograr una adecuada tramitación y resolución de las controversias constitucionales. Sin embargo, si lo que se reclama es una omisión legislativa, tampoco será obligatorio llamar a juicio a la autoridad que debió llevar a cabo la promulgación, pues



pasiva le corresponde al órgano legislativo en tanto se impugna su contenido material. En este sentido, primero señaló que "... la parte actora no está atacando que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora, la instalación del Consejo Estatal y la emisión del reglamento interno, no observaron los ordenamientos jurídicos aplicables relativos al proceso de creación de normas, y mucho menos se combatió que la promulgación de éstas se hubiese efectuado de manera ilegal"; luego, que "... ninguno de los conceptos de invalidez se refieren a sus actuaciones dentro de la creación de la norma impugnada, siendo en todo caso el órgano legislativo el que se encuentra legitimado en lo pasivo, para realizar las manifestaciones que a su juicio sean aplicables ..."

10. En relación con la instalación del Consejo Estatal y la emisión del reglamento interno, afirmó que se realizaron en cumplimiento a los artículos 9o., 10o., 11, tercero y quinto transitorios de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora y a los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019.

11. Asimismo, pidió reconocer la validez de la instalación del Consejo Estatal y la emisión del reglamento interno por los motivos siguientes:

I. Traen como beneficio promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

II. Causan bienestar al medio ambiente, pues a menor contaminación por una óptima y eficaz planeación de territorios y ciudades, mejor es la calidad del

es evidente que a este acto no se le atribuyen vicios propios.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página 1534, número de registro digital: 172562.



aire y, por consecuencia, también la salud y calidad de vida de quien lo respira; por ende, tienden a la protección del interés social y buscan establecer el orden público.

III. Los beneficios que dejaría de percibir la sociedad con el Consejo Estatal son mayores al perjuicio que se provocaría al actor negándose la medida, ya que las disposiciones reclamadas tienen como finalidad la seguridad y beneficio de la colectividad pues, ante todo, debe partirse de la presunción de que la autoridad las estableció en beneficio de la ciudadanía y, por ende, de desatender tales dispositivos, sería la propia ciudadanía la que resentirá las consecuencias.

12. Finalmente, afirmó que el Municipio actor no acreditó la afectación que resiente. En este sentido, señaló que "(el) Municipio de Guaymas, Sonora no aporta los elementos suficientes para determinar el daño que podrían sufrir, lo aduce meramente de organización."

13. **Contestación del Poder Ejecutivo Federal.** El ocho de septiembre de dos mil veinte, Julio Scherer Ibarra, ostentando el carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, compareció a dar contestación a la demanda en representación de este último.

14. En ella planteó la improcedencia de la controversia constitucional por los motivos siguientes:

1) Extemporaneidad en la presentación de la demanda.

2) Consentimiento tácito del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 y, por ende, de los actos que derivan del mismo.

3) Falta de legitimación pasiva del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano.

4) Falta de interés legítimo de la parte actora por no tratarse de un conflicto competencial de índole constitucional.



15. En relación con los conceptos de invalidez, primero, negó que la instalación del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano y los reglamentos impugnados, así como sus efectos y consecuencias, violen el artículo 115, fracciones I, II, III, V y VI, de la Constitución Federal o invadan la esfera competencial del Municipio actor.

16. En este sentido, afirmó que el Municipio actor no planteó una cuestión de constitucionalidad, sino de legalidad, toda vez que pretende demostrar que los actos y reglamentos violan el contenido de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora. También afirmó que la parte actora planteó la invalidez del acta de instalación sin acreditar que la fundamentación y motivación adolezcan de vicio alguno o invada o afecte su esfera de atribuciones.

17. Segundo, afirmó que la gobernadora del Estado de Sonora se encuentra facultada para formar parte y celebrar el acta de instalación; mientras que los Municipios, por conducto de sus representantes, pueden participar en las sesiones del Consejo para el Desarrollo Metropolitano postulando programas, proyectos de infraestructura y presentando iniciativas en el marco del objeto y fin del fondo metropolitano. Al efecto, citó los artículos 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2019 y 6o. del Reglamento Interno del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano de Sonora.

18. Asimismo, señaló que el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano; promover y coordinar con las entidades federativas, Municipios y, en su caso, las alcaldías de la Ciudad de México, la elaboración de lineamientos para regular la elaboración y aplicación territorial de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de la población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones, movilidad y de servicios, para incidir en la calidad de vida de las personas.

19. A su favor, invocó las tesis de rubros: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN



FEDERAL."⁶ "CONSEJO ESTATAL HACENDARIO PREVISTO EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DEL ESTADO DE YUCATÁN. NO CONSTITUYE UNA AUTORIDAD INTERMEDIA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."⁷ y "AUTORIDAD INTERMEDIA. LA SECRETARÍA DE DESARROLLO

⁶ Tesis P./J. 10/2000: "El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del gobierno estatal y del municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, página 509, número de registro digital: 192326.

⁷ Tesis P./J. 30/2006: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que la figura de la autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, proscrita por el artículo 115, fracción I, constitucional puede presentarse cuando fuera de los gobiernos estatal y municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos, o que dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento, o bien, cuando constituya un órgano intermedio de enlace entre dichos gobiernos, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa entre ambos. En consecuencia, el Consejo Estatal Hacendario del Estado de Yucatán no es una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, dado que su naturaleza jurídica es la de órgano consultivo de asesoría para los dos niveles de gobierno y, por tanto, sus decisiones no son vinculatorias, no ejerce actos de imperio sobre los Municipios, no tiene facultades para hacer cumplir sus determinaciones y, por ende, no están sometidos a él. Por otra parte, a través del citado Consejo, los Municipios pueden expresar su opinión e intervenir más a fondo en el sistema de distribución de participaciones federales y locales por medio de propuestas en materia de distribución, liquidación y cumplimiento de compromisos relativos a dichas partidas presupuestales; además, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo ha reconocido a favor de aquéllos la facultad de ser informados del monto global de las participaciones recibidas y de su forma de distribución, por lo que no lesiona su autonomía municipal, no suplanta o mediatiza sus facultades constitucionales ni invade su esfera competencial. Por último, el citado Consejo tampoco impide que los Municipios tengan comunicación directa con el Gobierno del Estado sobre las materias de su competencia, pues no sólo a través de aquél pueden



REGIONAL DE LA LAGUNA, DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, NO TIENE TAL CARÁCTER AL SER PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL."⁸

20. Finalmente, negó que Guaymas sea la única zona metropolitana en el Estado de Sonora, ya que en la "Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015" se reconocen también las de Hermosillo y Nogales.

21. **Alegatos.** El Municipio actor no formuló alegatos. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal presentó los suyos el dieciséis de diciembre de dos mil veinte; el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, el once de enero de dos mil veintiuno. En éstos ambos Poderes reiteraron las manifestaciones de sus contestaciones.

22. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento sin recibir opinión por parte de la Fiscalía General de la República, el diecinueve de enero de dos mil veintiuno se celebró la audiencia y el expediente se puso en estado de resolución.

expresar su voluntad o ejercitar las atribuciones que les confieren tanto dicha Constitución como las leyes ordinarias.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1173, número de registro digital: 175995.

⁸ Tesis P./J. 39/2009: "Los artículos 85 y 86 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza establecen que la administración pública local es centralizada y que el gobernador del Estado, como titular del Poder Ejecutivo y jefe de aquélla tiene atribuciones para establecer nuevas dependencias o transformar las existentes, atendiendo a la trascendencia de los asuntos públicos. Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal en sus artículos 1 a 4 y 6 a 8 prevé que la administración pública centralizada se integra por el gobernador, las Secretarías del ramo y las dependencias necesarias para que el Ejecutivo opere programas estratégicos y prioritarios para el desarrollo colectivo de la entidad o de zonas de desarrollo económico específicas, con base en la agrupación de los Municipios. En consecuencia, el Congreso Local, al reformar los artículos 17, fracción XIII y 35 Bis de la ley citada, para crear y dotar de facultades a la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna, como parte integrante del Ejecutivo Estatal, no generó una autoridad intermedia entre el Gobierno Local y los Municipios, por lo que no violenta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues aquella entidad es parte de la administración pública estatal y, por ende, no constituye una autoridad que interrumpa, suplante, relegue o mediatice la comunicación entre el Municipio y el Ejecutivo Estatal, sin que obste a ello que se trate de una secretaría atípica por tener competencia sólo en cinco Municipios, ya que esto no está prohibido por la Ley Suprema y atiende a necesidades concretas y especiales de los Municipios de una región cuyos habitantes, se considera, se encuentran en situación vulnerable.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página 1151, registro digital: 167567.



II. COMPETENCIA⁹

23. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ 1o. de su ley reglamentaria,¹¹ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹² y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,¹³

⁹ Conforme al artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, por lo que el presente asunto se resolverá conforme a la ley vigente al momento de su inicio:

"Transitorios ...

"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."

¹⁰ **"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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"b) La Federación y un Municipio; ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios."

¹¹ **"Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

¹² **"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; ..."

¹³ **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."



aprobado el trece de mayo de dos mil trece, al tratarse de un conflicto, por un lado, entre la Federación y un Municipio y, por el otro lado, entre un Estado y uno de sus Municipios, concretamente entre el Municipio de Guaymas y el Poder Ejecutivo Federal y entre el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y aquél, en los que se cuestiona la validez de actos y normas generales.

III. LEGITIMACIÓN

24. De conformidad con los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Federal y 10, fracciones I y II, de la ley reglamentaria,¹⁴ se les reconoce legitimación: (I) como actor al Municipio de Guaymas, Estado de Sonora, porque promovió la controversia constitucional; (II) como demandados, (a) al Poder Ejecutivo Federal; y, (b) al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, ya que a ellos se les atribuye la emisión de los actos y normas generales reclamados.

25. Por disposición del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,¹⁵ tanto el actor como los demandados deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos en términos de la legislación que los rige.

I. Legitimación procesal activa

26. En representación del Municipio actor, suscribió la demanda el síndico procurador, Martín Adán Ruelas Velderraín, quien acreditó su personalidad con copias certificadas de:

1) La constancia de mayoría y declaración de validez expedida por el Instituto Electoral del Estado de Sonora el cinco de julio de dos mil dieciocho.

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

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

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

¹⁵ **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."



2) El acta de instalación del Ayuntamiento para el periodo 2018-2021 de dieciséis de septiembre de dos mil dieciocho.

3) El acta de la sesión extraordinaria de Cabildo de veintisiete de junio de dos mil veinte.

27. En ellas se hace constar (1) que fue electo como síndico del Ayuntamiento de Guaymas, Estado de Sonora, para el periodo señalado, (2) que tomó protesta del cargo y (3) que cuenta con autorización del Cabildo para promover la presente controversia constitucional.

28. Por tanto, a dicho funcionario se le reconoce legitimación en el proceso para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor, con fundamento en el artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora,¹⁶ que atribuye la representación legal del Municipio al síndico del Ayuntamiento en los litigios en que fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico.

II. Legitimación procesal pasiva

a) Poder Ejecutivo Federal

29. A juicio compareció el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, Julio Scherer Ibarra, carácter que acreditó con copia certificada del nombramiento que el presidente de la República expidió a su favor el día primero de diciembre de dos mil dieciocho.

30. Con fundamento en los artículos 80 y 90, último párrafo, de la Constitución Federal¹⁷ y 11, último párrafo, de la ley reglamentaria,¹⁸ que le otorgan la

¹⁶ **Artículo 70.** El síndico del Ayuntamiento, tendrá las siguientes obligaciones: ...

"II. La representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, debiendo informarle trimestralmente de todos los asuntos referidos; ..."

¹⁷ **Artículo 80.** Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."



representación de la Federación y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al consejero jurídico del Gobierno, se le reconoce legitimación procesal para contestar la demanda en representación del Poder Ejecutivo Federal.

b) Poder Ejecutivo del Estado de Sonora

31. A juicio compareció el subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, José Cruz Orozco López, carácter que acreditó con copia certificada del nombramiento que la gobernadora del Estado de Sonora expidió a su favor el veinticinco de agosto de dos mil dieciséis.

32. Con fundamento en los artículos 68 de la Constitución Política del Estado de Sonora,¹⁹ 23 bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora,²⁰ 9, fracciones XI y XII, y 10, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora,²¹

"Artículo 90. ...

"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

¹⁸ "Artículo 11. ...

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁹ "Artículo 68. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se denominará 'gobernador del Estado de Sonora'."

²⁰ "Artículo 23 Bis. La Secretaría de la Consejería Jurídica será la encargada de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado.

"El titular de la Secretaría de la Consejería Jurídica se le denominará consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado.

"La Secretaría de la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las facultades siguientes: ...

"II. Representar legalmente al titular del Ejecutivo del Estado y a la administración pública estatal, ante cualquier autoridad judicial o administrativa en toda clase de juicios, acciones, controversias, procedimientos, indagatorias o requerimientos, pudiendo delegar ésta, en subalternos o terceros; Para el caso de delegar a terceros la representación del titular del Ejecutivo del Estado, de la administración pública estatal y paraestatal, ésta podrá efectuarse mediante el otorgamiento de poder ante notario público; ..."

²¹ "Artículo 9. Corresponde a los subsecretarios, el ejercicio de las facultades siguientes:



que le otorgan la representación del gobernador del Estado a la Secretaría de la Consejería Jurídica y el ejercicio de ella a los subsecretarios, se le reconoce legitimación procesal para contestar la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

IV. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

33. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,²² se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados, descartando todas las manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión, con apoyo en el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."²³

"...

"**XI.** Representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, ante los tribunales federales y del fuero común y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia, cuando esta representación no corresponda a otra dependencia del gobierno estatal. Esta facultad incluye todos los derechos procesales que las leyes reconocen a las partes.

"**XII.** Representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, a las dependencias y organismos de la administración pública estatal directa o descentralizada ante autoridades administrativas o judiciales federales, estatales o municipales en acciones, controversias, juicios, procedimientos, requerimientos y en general en cualquier asunto donde se tenga interés, injerencia, sea parte, incluyendo todos los derechos procesales o procedimentales que reconozcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes, reglamentos o manuales que se reconocen a las partes."

"**Artículo 10.** La Subsecretaría de lo Contencioso, tendrá las facultades siguientes:

"**I.** Intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el consejero como representante del titular del Poder Ejecutivo del Estado o cualquier otra dependencia u organismo del Poder Ejecutivo Estatal; ..."

²² "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

²³ Tesis P./J. 98/2009: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación



34. El Municipio actor señaló como actos reclamados los siguientes:

"1. Acto cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó 'del Consejo Estatal para Desarrollo Metropolitano de Sonora por conducto de su presidenta gobernadora Claudia Artemiza Pavlovich Arrellano «se reclama el acta de instalación», del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano de (sic) Estado de Sonora, de fecha 15 de marzo del año 2019 se da formalmente instalado el consejo y (sic) primera sesión del Consejo Estatal para (sic) Desarrollo Metropolitano de Sonora y sostengo que se trata de un fenómeno de conurbación, que conforme a las disposiciones de los ordenamientos antes citados es de la competencia exclusiva del Municipio y sólo en el caso de que en la conurbación se involucren dos o más Municipios, la ley le confiere participación al Ejecutivo Local, la que se restringe a designar a un representante que fungirá como coordinador de la comisión intermunicipal acordada por los Municipios en el convenio que suscriban, sin intervención alguna del gobernador de la entidad hasta ese momento, comisiones cuya coordinación corresponde a la secretaria de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Vivienda del Estado de Sonora, se reclaman, todas las consecuencias y actos posteriores que deriven de la aplicación del referido consejo.' Se tuvo conocimiento el día 18 de mayo del año en cursos (sic) Boletín Oficial del Estado de Sonora.

"2. Así como también reclamo,

"El nombramiento de todos y cada uno de los integrantes del Consejo Estatal Metropolitano. Y así como también el nombramiento de (sic)

debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanan del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1536, número de registro digital: 166985.



Ing. Ricardo Martínez Terrazas como secretario técnico (sic) Consejo Estatal para (sic) Desarrollo Metropolitano de Sonora ...

"3. El medio oficial Boletín Oficial del Estado de Sonora (sic) que tuvo conocimiento fue (sic) el lunes 18 día lunes 18 (sic) de mayo del año en curso.

"Se reclama además: El nombramiento de todos y cada uno de los integrantes del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

"Además

"Se reclama y (sic) el medio oficial en que se publicó (sic) 'el día 18 de mayo del año en curso, mismo (sic) se publicó en (sic) **Boletín Oficial de (sic) Gobierno del Estado de Sonora los actos que se demandan en la presente controversia constitucional son los siguientes: El Reglamento Interno del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano de Sonora emitido por el secretario técnico (sic) Consejo Estatal para (sic) Desarrollo Metropolitano de Sonora entablo (sic) demanda por conducto (sic) Ing. Ricardo Martínez Terrazas quien además funge (sic) secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Sonora y se reclama; (sic) todas las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación del referido consejo.' ...**

"4. Se reclama y (sic) el medio oficial en que se publicó 'el día 18 de mayo del año en curso, mismos (sic) se publicó en (sic) Boletín Oficial de Gobierno del Estado de Sonora los actos que se demandan en la presente controversia constitucional el siguientes (sic): **El Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de «Guaymas-Empalme» entablo demanda por conducto (sic) Ing. Ricardo Martínez Terrazas quien además funge (sic) secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Sonora, y se reclama (sic), todas las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación del referido consejo.' ...**

"5. Se reclama y (sic) el medio oficial en que se publicó 'el día 18 de mayo del año en curso, mismos (sic) se publicó en (sic) Boletín Oficial de Gobierno del Estado de Sonora los actos que se demandan en la presente controversia cons-



titucional el siguientes (sic): Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Hermosillo, **entablo demanda por conducto (sic) Ing. Ricardo Martínez Terrazas quien además funge (sic) secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Sonora y se reclama (sic)**, todas las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación del referido consejo.' ...

"6. Se reclama y (sic) el medio oficial en que se publicó 'el día 18 de mayo del año en curso, mismo (sic) se publicó en (sic) boletín oficial de (sic) Gobierno del Estado de Sonora (sic) los actos que se demandan en la presente controversia constitucional el siguientes (sic): Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Nogales **entablo demanda por conducto (sic) Ing. Ricardo Martínez Terrazas quien además funge (sic) secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Sonora y se reclama (sic)** Todas (sic) las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación del referido consejo.'

"7. Se reclama y (sic) el medio oficial en que se publicó 'el día 18 de mayo del año en curso, mismos (sic) se publicó en (sic) Boletín Oficial de Gobierno del Estado de Sonora los actos que se demandan en la presente controversia constitucional el siguientes (sic): **1. Consejo Estatal para (sic) Desarrollo Metropolitano del Estado de Sonora, entablo (sic) demanda por conducto de su presidenta gobernadora Claudia Artemiza Pavlovich Arrellano, secretario técnico (sic) Consejo Estatal para Desarrollo Metropolitano de Sonora, arquitecto Roman Guillermo Meyer Falcon, secretario (sic) Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno de la República, Lic. Natalia Rivera Grijalva coordinadora operativa del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora y se reclama el Fondo Metropolitano para Financiar la Ejecución de Estudios para el ejercicio fiscal 2019, se estableció un fondo metropolitano para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento, que: a) impulsen la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas conurbadas; b) coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgo por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; y c) incentiven la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento**



regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas. Esto pues, como se ha destacado, esta Suprema Corte ha sostenido que la tutela jurídica de la controversia constitucional es primordialmente la protección del ámbito de atribuciones que la propia Constitución Federal prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes. Por tanto, si la controversia constitucional tiene por objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado y, tomando en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal, debe considerarse que en este caso las posibles transgresiones invocadas, al derivarse de la aplicación o inaplicación para resolver un caso concreto de una ley local en un recurso interpuesto por particulares, no están sujetas a dicho medio de control constitucional.'."

35. De los anteriores señalamientos se aprecia que el Municipio actor impugnó:

36. En primer lugar, la instalación del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Sonora. No se soslaya que señaló el acta de instalación como el acto reclamado; sin embargo, la impugnación en realidad se endereza en contra de los actos que en ella se hacen constar y no del acta misma, ya que no cuestiona que le haga falta alguna formalidad, tampoco cuestiona la veracidad de los hechos que en ella se asientan, sino lo que pretende controvertir es la intervención de la gobernadora del Estado de Sonora en la instalación de dicho consejo.

37. En segundo lugar, los nombramientos de los integrantes y el secretario técnico del Consejo Estatal.

38. En tercero, cuarto, quinto y sexto lugar, las disposiciones generales que se enumeran a continuación:

1) El Reglamento Interno del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Sonora (en adelante reglamento interno).



2) El Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de "Guaymas-Empalme", cuya denominación correcta sólo hace referencia al Municipio de Guaymas (en adelante, reglamento interior).

3) El Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Hermosillo.

4) El Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Nogales.

39. En séptimo lugar, el fideicomiso público denominado Fondo Metropolitano, previsto en el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019.²⁴

²⁴ **Artículo 10.** Los recursos federales que se asignan en este Presupuesto de Egresos para el Fondo Metropolitano se aplicarán a través del fideicomiso público denominado Fondo Metropolitano constituido por la secretaría. La aprobación de los programas y proyectos de infraestructura propuestos por las entidades federativas estará a cargo del comité técnico del fideicomiso.

"Los Consejos para el Desarrollo Metropolitano o los órganos equivalentes de carácter estatal propondrán la aprobación de los programas o proyectos de infraestructura a un comité presidido por la Secretaría, que contará con la participación de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La Secretaría emitirá las disposiciones específicas que establecerán los criterios, requisitos y procedimientos para el otorgamiento de los recursos del fondo.

"Los recursos del fondo se destinarán a las zonas metropolitanas definidas por el grupo interinstitucional conformado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Consejo Nacional de Población, de conformidad con los programas y proyectos de infraestructura que apruebe el comité referido en el párrafo anterior.

"Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán a programas y proyectos de infraestructura conforme a lo que se establezca en los lineamientos específicos que emita la secretaría; los cuales deberán demostrar ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

"Los programas y proyectos de infraestructura a los que se destinen los recursos federales del fondo metropolitano deberán guardar congruencia con los programas en materia de infraestructura, desarrollo regional y urbano correspondientes.

"Para la determinación de los programas y proyectos de infraestructura que someterán a consideración del comité a que se refiere este artículo, los gobiernos de las entidades federativas a través



40. Finalmente, en sus conceptos de invalidez se advierten argumentos en los que planteó la inconstitucionalidad de los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, que erróneamente identificó como las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, publicadas en el mismo medio oficial el veintiocho de marzo de dos mil ocho, como se muestra a continuación:

"Una demostración de las violaciones de fondo cometidas (por) el, Consejo Estatal para (EL) Desarrollo Metropolitano del Estado de Sonora que contiene el

de su Consejo para el Desarrollo Metropolitano o el órgano equivalente de carácter estatal deberán observar criterios objetivos de evaluación de costo y beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental, de acuerdo con las disposiciones del fondo metropolitano y las demás aplicables, tomando en cuenta la movilidad no motorizada considerada en estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos o en proceso.

"El Consejo para el Desarrollo Metropolitano o el órgano equivalente de carácter estatal establecerá los mecanismos de participación y de presentación de programas y proyectos de infraestructura por parte de los Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

"El Consejo para el Desarrollo Metropolitano, o su equivalente, estará presidido por el gobernador o gobernadores e integrado por los representantes que señalen las disposiciones del fondo metropolitano. En el caso de zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas la presidencia será rotativa y con duración de por lo menos un año, pudiendo acordar el establecimiento de una presidencia conjunta, en cuyo caso no tendrá término de duración.

"Los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, por conducto de sus representantes, podrán participar en las sesiones del Consejo para el Desarrollo Metropolitano postulando programas y proyectos de infraestructura, presentando iniciativas y propuestas en el marco del objeto y fines del fondo metropolitano, en términos de las disposiciones aplicables al fondo.

"Dicho Consejo deberá quedar instalado a más tardar el tercer mes del año de ejercicio, salvo cuando se trate del inicio de un nuevo mandato de gobierno estatal, en cuyo caso dispondrá de hasta 30 días naturales contados a partir de la fecha de toma de posesión del cargo.

"Las entidades federativas deberán reportar trimestralmente el informe del destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero y de la evaluación de los resultados alcanzados, a la Secretaría y a la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las demás disposiciones legales aplicables al fondo metropolitano.

"Las entidades federativas que conforman cada zona metropolitana deberán publicar trimestralmente en sus páginas de Internet la información actualizada respecto de la autorización de la asignación de recursos del fondo metropolitano.

"La secretaría podrá destinar hasta el 1 por ciento del monto total asignado al fondo, para la administración del mismo, y transferirá a la auditoría una cantidad equivalente al 1 al millar del monto aprobado del Fondo, para su fiscalización."



supra citado consejo lo podemos apreciar sin sombra de duda, si partimos de considerar, (que el) Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2019, estableció un fondo metropolitano para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento ...

"El acceso a los recursos federales que conforman el Fondo Metropolitano a que se refiere (el) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, motivó la emisión de las Reglas de Operación del aludido Fondo Metropolitano, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, de (veintiséis de) febrero de dos mil diecinueve, así como de las que (en lo) futuro regulen la administración del Fondo Metropolitano.

"Dichas reglas de operación, nos demostrarán en forma contundente la ilegalidad e inconstitucionalidad del consejo impugnado, si comparamos la ilegal forma en que éste aborda el multicitado 'Consejo de Desarrollo Metropolitano' respecto de una instancia denominada en la misma forma por aludidas reglas de operación, las que, entre otras disposiciones, establecen:

"Del Consejo para el Desarrollo Metropolitano

"23. Las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en las que se delimita cada zona metropolitana que reciba recursos del Fondo Metropolitano, constituirán un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, conforme a las disposiciones federales y locales aplicables.'

"24. En el caso de que ya exista alguna instancia similar o equivalente para atender el objeto y las funciones que se prevén en las presentes reglas para el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, las entidades federativas podrán determinar las adecuaciones que consideren pertinentes y necesarias, a fin de que se cumpla con el propósito expuesto en estas reglas y se coadyuve a la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos del fondo metropolitano.'

" ...



"29. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano se integrará, como mínimo, por los siguientes representantes o su equivalente, quienes tendrán el nivel de subsecretario o equivalente, de las entidades federativas:

"a) Secretaría de Gobierno;

"b) Secretaría de Hacienda;

"c) Secretaría de Planeación y Desarrollo;

"d) Secretaría de Desarrollo Metropolitano;

"e) Secretaría de Desarrollo Social;

"f) Secretaría de Medio Ambiente;

"g) Secretaría de Obras; y,

"h) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo.

"Del ámbito federal:

"i) Sedesol (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio); y,

"j) Semarnat (Subsecretarías competentes)."

"De la lectura del numeral 23, de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, se colige que:

"a) La constitución de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano es una condición exclusivamente aplicable a aquellos casos de entidades federativas y Municipios 'que reciban recursos del fondo metropolitano' [sonora (sic) actualmente no los recibe];

"b) La constitución de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano es una acción de coordinación institucional, no una acción unilateral de uno solo de los órdenes de gobierno involucrados; y,



"c) Que la constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano deberá ajustarse a las disposiciones federales y locales aplicables.

"En conclusión, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano no es una institución pública autónoma, sino un instrumento necesario para la administración del fondo metropolitano, que encuentra su origen en las Reglas de Operación del propio fondo.

"¿Cuál sería entonces el sentido de crear un llamado 'Consejo de Desarrollo Metropolitano' y por qué no se realizó dentro del marco jurídico, de las conurbaciones que marca el artículo 55 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora (sic) [.]

"Si consideramos lo previsto en el numeral 24, de las reglas de operación del fondo metropolitano, se evidencia que lo que la titular del Ejecutivo del Estado de Sonora pretende es que la 'instancia similar o equivalente' a que dicho numeral se refiere sea la propia (sic) Consejo Metropolitana de Sonora, pues de otra manera no se explica la intrusión en el reglamento de aquella de un capítulo exclusivamente dedicado a la creación de un Consejo de Desarrollo Conurbano con una estructura similar, por no decir idéntica a la establecida en las reglas de operación del Fondo Metropolitano."

41. En cuanto a todos los señalamientos que hizo en los que reclamó "todas las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación del referido consejo"; en términos del artículo 22, fracción IV, de la ley reglamentaria,²⁵ se considera que un señalamiento así de genérico e impreciso no se puede calificar como un reclamo. Resulta aplicable el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."²⁶

²⁵ **Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar: ...

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado; ..."

²⁶ Tesis P./J. 64/2009: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en



42. Con base en las precisiones apuntadas, por un lado, se tiene al Municipio actor impugnando los actos siguientes:

- 1) La instalación del Consejo Estatal.
- 2) Los nombramientos de los integrantes y el secretario técnico de dicho consejo.
- 3) El Fideicomiso público denominado fondo metropolitano para el ejercicio fiscal 2019.

43. La existencia de los dos primeros actos quedó acreditada en autos con una copia certificada del acta de instalación de quince de marzo de dos mil diecinueve, la cual fue expedida por el subsecretario de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Sonora, Ángel López Guzmán, el veinticinco de agosto de dos mil veinte; la del tercero, fue reconocida por los Poderes demandados.

44. Por otro lado, se tiene al Municipio actor impugnando las normas generales siguientes:

- 1) El Reglamento Interno del Consejo Estatal.

sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1461, número de registro digital: 166990.



2) El Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Guaymas.

3) El Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Hermosillo.

4) El Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Nogales.

5) Los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019.

45. La existencia de los reglamentos quedó acreditada con su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, tomo CCV, número 40, sección I, de dieciocho de mayo de dos mil veinte; la de los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019, constituye un hecho notorio al estar publicados en el Diario Oficial de la Federación del veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, los cuales se invocan con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,²⁷ aplicable supletoriamente a la materia por virtud del artículo 1o. de la ley reglamentaria.²⁸

V. OPORTUNIDAD

46. De conformidad con el artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria,²⁹ el plazo para presentar la demanda es de treinta días y se computará a

²⁷ "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

²⁸ "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

²⁹ "**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;



partir del día siguiente a la fecha en que, tratándose de actos, (1) conforme a la ley del propio acto, surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; (2) el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o (3) el actor se ostente sabedor de los mismos; tratándose de normas generales, (1) a partir de su fecha de publicación o (2) de su primer acto de aplicación.

47. En el presente caso, el Municipio actor manifiesta que tuvo conocimiento de los actos y reglamentos impugnados mediante la publicación del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora del lunes dieciocho de mayo de dos mil veinte, donde estos últimos fueron publicados. Por lo tanto, al coincidir la fecha de publicación de los reglamentos con la fecha en la que tuvo conocimiento de los actos, el cómputo del plazo para todos ellos es el mismo.

48. En función de la publicación, el plazo de treinta días para presentar la demanda inició el martes diecinueve de mayo de dos mil veinte y feneció el veintinueve de junio siguiente, ya que, por ser inhábiles, no se computan los días sábado y domingo del mes de mayo (veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno) y junio (seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintiocho y veintinueve), de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria,³⁰ en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³¹ y el punto primero, incisos a) y b), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la deter-

"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, ..."

³⁰ **Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

³¹ **Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."



minación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia y de descanso para su personal.³²

49. Por consiguiente, la controversia constitucional es oportuna en relación con los actos y reglamentos impugnados porque la demanda se presentó el último día del plazo señalado.

50. En cuanto a los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019, tomando en cuenta que la demanda sería extemporánea atendiendo a su fecha de publicación, se debe considerar que se impugnan con motivo del primer acto de aplicación, a saber, la instalación del Consejo Estatal, en la medida que ésta se llevó a cabo de conformidad con los lineamientos.

51. Lo anterior se desprende de su lectura, en los cuales se puede leer, entre otras cuestiones, lo siguiente:

"Que el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá las disposiciones específicas que establecerán los criterios, requisitos y procedimientos para el otorgamiento de los recursos del Fondo Metropolitano;

"Que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 establece que los recursos del Fondo se aplicarán a través del fideicomiso público de administración y pago denominado Fondo Metropolitano constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La aprobación de los programas y proyectos de infraestructura propuestos por las entidades federativas estará a cargo del Comité Técnico del fideicomiso, presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que cuenta con la participación de las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y,

³² **"Primero.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos."



"Que con el objetivo de precisar las disposiciones de carácter general para la aplicación y erogación de los recursos que se entregarán a través del Fondo Metropolitano, así como para el seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos, he tenido a bien emitir los siguientes:

"Lineamientos de operación del fondo metropolitano

"...

"3. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano o el órgano equivalente de carácter estatal, estará presidido por el gobernador o gobernadores, y se integrará por las instancias siguientes o sus equivalentes, por conducto de sus representantes, quienes tendrán el nivel mínimo de subsecretario o su equivalente:

"De las entidades federativas:

"a) Gobernador;

"b) Secretaría de Gobierno;

"c) Secretaría de Finanzas;

"d) Secretaría de Planeación y Desarrollo;

"e) Secretaría de Desarrollo Metropolitano;

"f) Secretaría de Movilidad;

"g) Secretaría de Bienestar;

"h) Secretaría de Medio Ambiente;

"i) Secretaría de Obras; y,

"j) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo.



De la Federación:

"a) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y

"b) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

" ...

"4. Los Consejos para el Desarrollo Metropolitano o los órganos equivalentes de carácter estatal propondrán, por conducto de las entidades federativas, la revisión, y en su caso aprobación, de los programas o proyectos de infraestructura al grupo de trabajo a que se refiere al segundo párrafo del numeral 5, a través de la unidad de política y control presupuestario."

52. En congruencia con estos lineamientos, en el acta de instalación del Consejo Estatal se puede leer:

"3. Se presentan los objetivos del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano de Sonora, por parte del secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano, manifestando que entre otras atribuciones tendrá las siguientes: Proponer la aprobación de los programas o proyectos de infraestructura al Comité Técnico del Fideicomiso del Fondo Metropolitano ...

"4. Se procede a la instalación formal del Consejo Estatal ...

"Punto de **acuerdo 3**: Se procede a tomar conocimiento sobre lo anteriormente expuesto y a declarar formalmente instalado el Consejo Estado para el Desarrollo Metropolitano de Sonora, integrado por quienes se mencionan a continuación:

"- Gobernadora Constitucional del Estado de Sonora.

"- Consejero representante de la Secretaría de Gobierno.

"- Consejero representante de la Secretaría de Hacienda.

"- Consejero representante de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano.



"- Consejero representante de la Secretaría de Desarrollo Social.

"- Consejero representante de la Comisión de Ecología y Desarrollo Sustentable.

"- Consejero representante del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora.

"- Consejero representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

"- Consejero representante de la Delegación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

"5. Toma de protesta ...

"6. Se da cuenta a los integrantes del Consejo que se designará dentro de los integrantes a un secretario técnico que será la instancia ejecutiva del Consejo Estatal y lo representará en el Comité Técnico y en el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos del Fideicomiso conforme a los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2019."

53. Con base en lo anterior, se confirma que la instalación del Consejo Estatal constituye un acto de aplicación de los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019. Asimismo, que se trata del primer acto de aplicación, puesto que el Poder Ejecutivo Federal nunca demostró la existencia de alguno previo.

54. Por consiguiente, al haberse concluido en párrafos anteriores que la controversia constitucional es oportuna respecto de la instalación del Consejo Estatal, también lo es respecto de los lineamientos impugnados, por ser su primer acto de aplicación, de conformidad con el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 64/96, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CÓMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN,



SE INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO EL ACTOR O SE HAGA SABEDOR DEL MISMO."³³

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

55. **Ausencia de conceptos de invalidez.** En relación con los nombramientos de los integrantes y el secretario técnico del Consejo Estatal, así como del Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Guaymas, esta Suprema Corte advierte oficiosamente que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria.³⁴

56. De conformidad con dicha fracción, la improcedencia de la controversia constitucional únicamente debe resultar de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la Constitución Federal, de acuerdo con el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE

³³ Tesis P./J. 64/96: "La interpretación sistemática del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite concluir que el plazo de treinta días para la presentación de la demanda de una controversia constitucional en contra de normas generales, con motivo de su primer acto de aplicación, debe computarse a partir del día siguiente al en que tenga conocimiento el actor o se haga sabedor del mismo. Por consiguiente, no basta que el acto de aplicación de la norma general, cuya invalidez se impugna, se genere, sino que es preciso, para efecto de dicho cómputo, que se haga del conocimiento del actor o que éste se haga sabedor de él. Pretender que el cómputo se realice a partir de la fecha en que se produjo el acto de aplicación, lo que derivaría de la lectura aislada y literal de la fracción II del artículo 21 de la Ley señalada, generaría la indefensión del actor, violando en su perjuicio una formalidad esencial del procedimiento. La aplicación supletoria del artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, prevista en el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, establece como regla general que toda notificación surtirá sus efectos al día siguiente al en que se practique, lo que responde a la lógica, pues no puede producir afectación un acto cuya existencia se desconoce. Conforme a este principio si el actor se ostenta sabedor del acto de aplicación o se llega a demostrar que tuvo conocimiento del mismo deberá atenderse a ello al hacer el cómputo sobre la presentación de la demanda.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, noviembre de mil novecientos noventa y seis, página 324, número de registro digital: 200016.

³⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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



ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.³⁵

57. En este caso, la improcedencia deriva del artículo 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,³⁶ que exige que en la demanda se señalen los conceptos de invalidez en contra de los actos y normas impugnados, requisito que no se puede considerar satisfecho respecto de la impugnación de los nombramientos de los integrantes y el secretario técnico del Consejo Estatal, así como del Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Guaymas, ya que ni siquiera hay una causa de pedir en su contra.

58. Por el motivo apuntado, la Suprema Corte no está en aptitud de suplir la deficiencia de la demanda en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, ya que este deber no llega al extremo de tener que proponer argumentos de manera oficiosa para declarar su inconstitucionalidad.³⁷

59. En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, se debe sobreseer respecto de los nombramientos de los integrantes y el secretario técnico del Consejo Estatal, así como del Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Guaymas.³⁸ Resulta aplicable el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."³⁹

³⁵ Tesis P./J. 32/2008: "Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, la improcedencia de la controversia constitucional únicamente debe resultar de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la Norma Fundamental, por ser éstas las que delimitan su objeto y fines; de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 955, número de registro digital: 169528.

³⁶ "Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar: ...

"VII. Los conceptos de invalidez."

³⁷ "Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

³⁸ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."

³⁹ Tesis P. VI/2011: "Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la



60. **Cesación de efectos.** En relación con los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019 y el fideicomiso público denominado Fondo Metropolitano, esta Suprema Corte advierte oficiosamente que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria.⁴⁰

61. De conformidad con dicha fracción, la controversia constitucional será improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto reclamado; y, en el presente asunto, cesaron los efectos de las normas generales y el acto señalados anteriormente.

62. Lo anterior, porque su vigencia es anual y el ejercicio fiscal para el cual fueron emitidos ya concluyó. Sin que sea obstáculo que el Fondo Metropolitano volviera a contemplarse en el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020,⁴¹ toda vez que no se contempló en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021.⁴² Tampoco es obstáculo que el artículo segundo transitorio de los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2020 mantuviera la vigencia de los lineamientos impugnados mientras el contrato de fideicomiso no fuera modificado, ya que los recursos que administraba fueron redirigidos a otro programa de la administración pública federal. Esto último en virtud de los artículos cuarto y décimo tercero transitorios del Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas De-

Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888, número de registro digital: 161359.

⁴⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ..."

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

⁴¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil diecinueve.

⁴² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil veinte.



ensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas; y se aboga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos,⁴³ que ordenó concentrar los recursos del Fondo Metropolitano en la Tesorería de la Federación y destinarlos al Programa de Mejoramiento Urbano a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.⁴⁴

⁴³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de noviembre de dos mil veinte.

⁴⁴ **"Cuarto.** Las dependencias y entidades, por conducto de sus unidades responsables, deberán coordinar las acciones que correspondan para que a más tardar dentro de los 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto concentren, en términos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, en la Tesorería de la Federación la totalidad de los recursos públicos federales que formen parte de los fideicomisos, mandatos y análogos públicos previstos en las disposiciones que se abrogan, reforman o derogan por virtud de este Decreto, salvo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine una fecha distinta para la concentración de los recursos.

"A la extinción de los fideicomisos, y terminación de mandatos y análogos públicos las entidades concentrarán en sus respectivas tesorerías los recursos distintos a los fiscales, en el plazo señalado en el primer párrafo del presente transitorio.

"Los ingresos excedentes que se concentren en la Tesorería de la Federación al amparo del presente transitorio se destinarán en términos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, con prioridad para el fortalecimiento de los programas y acciones en materia de salud, especialmente para los requerimientos derivados de la atención a la pandemia generada por la enfermedad Covid-19, que ocasiona el Coronavirus SARS-CoV-2, incluyendo, en su caso, la obtención de la vacuna en el número de dosis necesarias, así como para procurar la estabilización del balance fiscal federal y el pago de las obligaciones previamente contraídas por los vehículos financieros a que se refiere el presente Decreto con anterioridad a la entrada en vigor del mismo."

"Décimo tercero. Los recursos que integran el patrimonio de los fideicomisos públicos denominados fondo metropolitano y fondo regional se concentrarán en la Tesorería de la Federación sujetándose a lo dispuesto en el transitorio cuarto del presente decreto. Los recursos aportados deberán ser destinados, en primer término, al Programa de Mejoramiento Urbano a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano."



63. En estas condiciones, los lineamientos impugnados ya no pueden tener aplicación alguna; mientras que el fideicomiso público materialmente ya no existe aunque todavía se encuentra contemplado en el artículo 36, fracción V, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.⁴⁵ Por estos motivos, aun en el supuesto de que procediera declarar su invalidez, la sentencia que se dicte no podría favorecer al Municipio actor, puesto que no se le pueden imprimir efectos retroactivos por disposición del penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del 45 de su ley reglamentaria.⁴⁶ Resulta aplicable el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 54/2001, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS."⁴⁷

⁴⁵ **Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano."

⁴⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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."

⁴⁷ Tesis P./J. 54/2001: "La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir el agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882, número de registro digital: 190021.



64. Por tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria,⁴⁸ se debe sobreseer respecto de los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019 y el Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019.

65. **Falta de interés legítimo.** Respecto a la impugnación de los reglamentos de las comisiones de ordenamiento de las zonas metropolitanas de Hermosillo y Nogales, esta Suprema Corte advierte oficiosamente que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria,⁴⁹ en relación con los artículos 105, fracción I, y 115 de la Constitución Federal, puesto que resulta notorio y manifiesto que el Municipio actor carece de interés legítimo para reclamarlos en la medida que sólo tienen aplicación en aquellos Municipios y, por lo mismo, no son susceptibles de afectar su ámbito competencial.

66. Por el mismo motivo, el Municipio actor no puede sostener la existencia de un principio de agravio, sino sólo un mero interés por preservar la regularidad constitucional en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, lo cual no es posible llevar a cabo en esta vía, al no tratarse de un control abstracto de la regularidad constitucional.

67. Por tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, se debe sobreseer en relación con el Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Hermosillo y el Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Nogales.

68. **Falta de interés legítimo (cuestiones de legalidad).** El Poder Ejecutivo Federal también afirma que el Municipio actor carece de interés legítimo, pero porque no planteó una invasión o afectación a su ámbito constitucional de atribuciones. En este sentido, señaló que: "... su pretensión se encuentra dirigida a plantear una cuestión de mera legalidad, a fin de que se aplique, en específico,

⁴⁸ **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."

⁴⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."



lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora."

69. A su favor, invocó los siguientes criterios de la Primera Sala de esta Suprema Corte, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE ACTOS DIRIGIDOS A UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL SÓLO SI AFECTAN SU ESFERA DE ATRIBUCIONES."⁵⁰ e "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."⁵¹

70. El motivo de improcedencia se **desestima** por los motivos que se exponen a continuación.

71. Contrario a las afirmaciones del Poder Ejecutivo Federal, el Municipio actor sí planteó una violación a su ámbito competencial delimitado en la Constitución Federal, al señalar que el Consejo Estatal se trata de una autoridad intermedia que mediatiza sus facultades previstas en el artículo 115 constitucional. Por lo mismo, no resultan aplicables al caso los criterios que invocó. En este sentido, también señaló que la creación del Consejo Estatal "no solamente invade

⁵⁰ Tesis 1a. CXIX/2014 (10a.): "Los Municipios pueden acudir a la controversia constitucional ante la existencia de actos que afecten su competencia constitucional relativa a la prestación de servicios públicos, aun cuando dichos servicios sean prestados a través de organismos descentralizados; sin embargo, cuando los actos impugnados no inciden en la prestación del servicio público, ni afectan el ámbito de atribuciones o garantías institucionales del propio Municipio, éste carece de interés legítimo para impugnarlos.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de dos mil catorce, Tomo I, página 721, número de registro digital: 2006021.

⁵¹ Tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.): "De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de dos mil catorce, Tomo I, página 721, número de registro digital: 2006022.



la esfera de competencia del Gobierno Municipal, sino que carece de sustento legal alguno, toda vez que el gobernador del Estado no está facultado para establecer un órgano coordinador de zonas metropolitanas"; lo anterior, aunado a que "sustituye entonces, sin tener facultades para ello, a la dependencia encargada de atender por cuenta del propio Ejecutivo la participación que a éste corresponde en materia de conurbaciones, pretendiendo además eliminar las limitaciones que a dicha participación imponen el artículo 115, fracciones I y VI, de la Constitución General de la República y la ley local de la materia."

72. No se soslaya que el Municipio actor hizo referencia a diversos preceptos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora abrogada, entre ellos, el precepto indicado por el Poder Ejecutivo Federal; sin embargo, de la simple lectura del apartado respectivo se puede apreciar que los cita para demostrar: 1) la congruencia que existe entre el artículo 115 de la Constitución Federal, la Ley General de Asentamientos Humanos y la local en la definición de conurbación y su correspondencia con el de zona metropolitana y 2) que tienen que ser los Municipios los que suscriban los convenios que delimiten la zona conurbada y convengan la creación de la Comisión Coordinadora de Conurbación respectiva, lo que corrobora que sí plantea una invasión al ámbito competencial que la Constitución Federal define a su favor.

73. **Extemporaneidad.** El Poder Ejecutivo Federal planteó la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII,⁵² de la ley reglamentaria, al considerar que la demanda es extemporánea en relación con la instalación del Consejo Estatal y la discusión y votación del reglamento interno si el plazo se computa con fundamento en el artículo 21, fracción II,⁵³ de dicha ley.

74. A su juicio, a pesar de que el Municipio actor se ostentó sabedor del acta de instalación mediante el Boletín Oficial del Estado de Sonora del dieciocho de mayo de dos mil veinte, debía tener conocimiento previo porque en esa fecha únicamente se publicaron los reglamentos impugnados.

⁵² "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, ..."

⁵³ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:



75. En este sentido, afirmó que debía tener conocimiento, al menos, desde el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, fecha en que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano publicó en su portal oficial de *Internet* la lista de Consejos de Desarrollo Metropolitano instalados, de acuerdo con el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019⁵⁴ y el acta de instalación de cada uno de ellos.⁵⁵

76. En el mismo sentido, afirmó que debía tener conocimiento de la instalación del Consejo Estatal desde marzo de dos mil diecinueve, ya que el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 señaló que "Dicho consejo deberá quedar instalado a más tardar el tercer mes del año de ejercicio", sin que pueda alegar su desconocimiento al estar publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho. De igual forma, señaló que debía tener conocimiento de las dependencias que integrarían al Consejo Estatal, ya que los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019 fueron publicados en el mismo medio oficial el veintiséis de febrero de dos mil diecinueve. A su favor, invocó la jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, de rubro: "PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN."⁵⁶

"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, ..."

⁵⁴ El listado de los treinta y seis consejos de desarrollo metropolitano instalados se encuentra en la liga: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/treinta-y-seis-36-consejos-de-desarrollo-metropolitano-instalados-de-acuerdo-con-el-articulo-10-del-pef-2019>.

⁵⁵ **El acta de instalación del Consejo Estatal del Estado de Sonora se encuentra en la liga:** https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/510942/Acta_de_instalacio_n_del_Consejo_Estatal_para_el_Desarrollo_Metropolitano_de_Sonora.pdf.

⁵⁶ Tesis 2a./J. 65/2000: "Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 260, número de registro digital: 191452.



77. El motivo de improcedencia se **desestima** por los motivos que se exponen a continuación.

78. El Poder Ejecutivo Federal cuestionó la posibilidad de que el Municipio actor tuviera conocimiento del acta de instalación del Consejo Estatal mediante el Boletín Oficial del Estado de Sonora del dieciocho de mayo de dos mil veinte, ya que en esa fecha sólo se publicaron los reglamentos impugnados; sin embargo, con la simple lectura del boletín se puede apreciar que al final de la publicación del reglamento interno se hace referencia a ella, en la parte que señala que dicho reglamento fue "Aprobado por el Consejo Estatal de Desarrollo Metropolitano del Estado de Sonora, según consta en acta de su primera sesión ordinaria, celebrada en la Ciudad de Hermosillo, Sonora, el 15 de marzo de dos mil diecinueve". Por lo mismo, el cuestionamiento del Poder Ejecutivo Federal no desvirtúa la manifestación que hizo el Municipio actor, ya que válidamente se puede desprender la existencia del acta de instalación del Consejo Estatal de la publicación en comento y, aun sin tener conocimiento de su contenido, está en aptitud de impugnarla.

79. En segundo lugar, si bien la publicación en el portal oficial de *Internet* de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano da cuenta de la divulgación de la instalación del Consejo Estatal y el acta respectiva; lo cierto es que está desprovista de obligatoriedad y, por ende, no se puede considerar que el Municipio actor debiera tener conocimiento de su existencia por ese medio. Por lo mismo, no resulta aplicable la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala, de rubro: "PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN."

80. En tercer lugar, aunque el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 y los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019 previeron la instalación e integración de los Consejos Estatales para el Desarrollo Metropolitano u organismos equivalentes en los Estados, el Municipio actor no estaba obligado a impugnarlos con motivo de su publicación, ya que el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria también permite impugnarlos con motivo de su aplicación, puesto que un supuesto no excluye al otro, de conformidad con el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES."



OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES.⁵⁷

81. No es obstáculo que el referido artículo dispusiera que dichos órganos debían quedar instalados a más tardar el mes de marzo, ya que la violación que el Municipio actor planteó es que este tipo de órganos se crean a instancia de los Municipios involucrados en el fenómeno de conurbación, no por decisión del Gobierno del Estado. Por lo mismo, no se puede determinar si debía tener conocimiento de la instalación del Consejo Estatal con motivo de la publicación de dicho artículo y lineamientos, sin prejuzgar sobre la competencia del ámbito de gobierno facultado para instalar dicho órgano, lo cual constituye el fondo del asunto. En consecuencia, en este último aspecto se debe desestimar el motivo de improcedencia, de conformidad con el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁵⁸

⁵⁷ Tesis P./J. 29/97: "De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impugnación de normas generales en la vía de controversia constitucional, puede llevarse a cabo en dos momentos distintos: 1) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación; y, 2) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida. Con base en la citada disposición legal, los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma de carácter general, ya que pueden hacerlo con motivo de su publicación, o del primer acto de aplicación en perjuicio del órgano demandante; de esto se sigue que, en el primer caso, si esta Suprema Corte de Justicia decretara el sobreseimiento por la improcedencia de la controversia constitucional, fundada en que se promovió fuera del plazo de treinta días posteriores a la publicación de la norma general respectiva, aquel mismo órgano de poder estaría en aptitud jurídica de ejercer válidamente, con posterioridad, la acción de controversia constitucional para impugnar la referida norma, si lo hiciera con motivo del primer acto de aplicación.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, mayo de 1997, página 474, número de registro digital: 198726.

⁵⁸ Tesis P./J. 92/99: "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.". *Semanario Judicial de la Federación*



82. **Consentimiento tácito.** El Poder Ejecutivo Federal planteó la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,⁵⁹ de la ley reglamentaria, al considerar que la controversia constitucional se promovió en contra de actos consentidos porque derivan de otros que no fueron impugnados en su oportunidad. A su favor, invocó el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."⁶⁰

83. En este sentido, el Poder Ejecutivo Federal reconoció que los actos reclamados derivaron del artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 porque en su texto se contempló la integración de los Consejos para el Desarrollo Metropolitano o los órganos equivalentes de carácter estatal. Por lo mismo, sostiene que el Municipio actor consintió tácitamente su validez porque no lo impugnó, a pesar de que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, pidiendo extenderla a los actos efectivamente señalados como impugnados en el escrito de demanda. A su favor, invocó de nuevo el criterio de la Segunda Sala contenido en la tesis de rubro: "PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN."

84. El motivo de improcedencia planteado se **desestima** por los motivos que se exponen a continuación.

y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, número de registro digital: 193266.

⁵⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

⁶⁰ Tesis P./J. 121/2006: "Del artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para impugnar normas generales en vía de controversia constitucional es menester que la demanda se interponga dentro del plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación en perjuicio del actor. En consecuencia, es improcedente dicha impugnación si se trata de un segundo o ulterior acto de aplicación, una vez transcurrido el plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general, pues ello se traduce en una manifestación de voluntad del actor que entraña su consentimiento tácito.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, noviembre de dos mil seis, página 878, número de registro digital: 173937.



85. Contrario a su opinión, que la demanda sea improcedente para reclamar el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 o los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019 con motivo de su publicación no significa que el Municipio actor haya consentido tácitamente su validez, mucho menos que no los pueda impugnar con motivo de su primer acto de aplicación. Se reitera, el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria prevé dos oportunidades para la impugnación de normas generales que no son excluyentes entre sí.

86. Por tanto, que el Consejo Estatal tenga fundamento en el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 o en los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019, no significa que el Municipio actor esté impedido para impugnarlos con motivo de su instalación al constituir ésta un acto de aplicación de dichas disposiciones. De igual forma, que no lo hubiera impugnado con motivo de su publicación tampoco significa que la instalación no se trate del acto primero, puesto que el Poder Ejecutivo Federal sólo señaló dogmáticamente que se trata de uno ulterior sin demostrar cuál o cuáles fueron primero cuando tenía la carga de probar este hecho, de conformidad con el artículo 82, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles,⁶¹ de aplicación supletoria a la materia por virtud del artículo 1o. de la ley reglamentaria.

87. **Falta de definitividad.** El Poder Ejecutivo del Estado de Sonora planteó la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria,⁶² toda vez que el Municipio actor no agotó la vía legal para la solución del conflicto.

88. En este sentido, señala que el Municipio actor no ejercitó la controversia constitucional estatal prevista en el artículo 166, párrafo tercero, fracción I, de la

⁶¹ "Artículo 82. El que niega sólo está obligado a probar:

"I. Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho; ..."

⁶² "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; ..."



Constitución Política del Estado de Sonora,⁶³ la que, a su juicio, tenía que agotar porque planteó una antinomia entre normas de rango estatal.

89. A su favor, invocó la jurisprudencia I.6o.C. J./37 del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: "AMPARO. PARA SU PROCEDENCIA ES OBLIGATORIO AGOTAR LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA QUE LA LEY COMÚN ESTABLECE, EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL."⁶⁴

⁶³ **Artículo 166.** Los mecanismos de control constitucional local se erigen con instrumentos que brindarán un sistema de contrapesos entre los distintos Poderes y órdenes de gobierno del Estado de Sonora, con lo cual se logrará (sic) mantener el principio de supremacía constitucional.

"Los mecanismos de control constitucional local tienen por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:

"**I.** De las controversias constitucionales locales que se susciten entre:

"**a.** El Poder Ejecutivo y el Legislativo;

"**b.** El Poder Ejecutivo y uno o más Municipios del Estado;

"**c.** El Poder Legislativo y uno o más Municipios del Estado;

"**d.** El Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado;

"**e.** Un Municipio y otro u otros del Estado;

"**f.** Uno o más Municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado;

"**g.** Una o más entidades paraestatales y otra u otras paramunicipales del Estado.

"**h.** Uno o más organismos públicos autónomos y otro u otros órganos del gobierno estatal y/o municipal.

"Las controversias constitucionales locales se sujetarán a lo siguiente:

"**a.** Podrán promoverse por cualquiera de las partes, según la controversia de que se trate. En las que el Ejecutivo sea parte, podrá estar representado por el titular de la Secretaría de la Consejería Jurídica.

"El fiscal general del Estado, podrá promover en materia penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

"**b.** La controversia tendrá por objeto resolver sobre si el acto o los actos reclamados son conformes o contrarios a esta Constitución, y por vía de consecuencia declarar su validez o invalidez.

"**c.** Las resoluciones que pronuncie el Supremo Tribunal de Justicia, tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto de las partes que intervinieron en la controversia. Sólo en los casos en que se forme jurisprudencia local tendrá efectos generales.

"**d.** La ley establecerá el procedimiento a que deberán sujetarse las partes para dirimir la controversia."

⁶⁴ Tesis I.6o.C. J/37: "La procedencia del juicio constitucional, está condicionada a que si existe contra el acto de autoridad algún recurso o medio de defensa legal, éste debe ser agotado sin



90. El motivo de improcedencia planteado se **desestima** por los motivos que se exponen a continuación.

91. En primer lugar, contrario a la afirmación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, el conflicto también se planteó respecto de un Poder del ámbito federal y la competencia que la Constitución Política del Estado de Sonora le otorga al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia y se circunscribe a resolver las controversias que se susciten entre los Municipios y los Poderes locales.

92. En segundo lugar, la competencia de dicho tribunal únicamente comprende el quebrantamiento de las normas de carácter local y, en este caso, el Municipio actor planteó una violación directa e inmediata a la Constitución Federal cuando afirmó que el Consejo Estatal se trata de una autoridad intermedia prohibida por el artículo 115, fracción I, en la parte que señala que "(la) competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado". Resulta directamente aplicable al caso el criterio del Pleno contenido en la tesis 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."⁶⁵

distinción alguna, por lo que es suficiente que la ley del acto los contenga para que estén a disposición del interesado y pueda ejercitarlos a su arbitrio, o en su defecto, le perjudique su omisión; de tal manera que no es optativo para el afectado cumplir o no con el principio de definitividad para la procedencia del amparo, por el hecho de que la ley del acto así lo contemple, sino obligatorio, en virtud de que el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo es terminante en que se agoten los medios legales establecidos, como requisito indispensable, para estar en posibilidad de acudir al juicio de garantías." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de dos mil dos, página 902, número de registro digital: 187016.

⁶⁵ Tesis P./J. 136/2001: "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 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,



93. En cuanto a la jurisprudencia que invocó, al margen de que no resulte obligatoria para la Suprema Corte, por tratarse de la jurisprudencia de un Tribunal Colegiado de Circuito, y que el criterio que sustenta deriva de la interpretación de la abrogada Ley de Amparo, no resulta aplicable al caso aunque la ley reglamentaria también reconozca la falta de definitividad del reclamo como una causa de improcedencia, puesto que el análisis de la violaciones constitucionales que se plantean en este asunto es competencia exclusiva de esta Suprema Corte por disposición expresa del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

94. **Falta de legitimación pasiva (del Consejo Estatal).** El Poder Ejecutivo Federal planteó la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria,⁶⁶ en relación con los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Federal, y 10, fracción II, y 11 de la ley reglamentaria.

95. En este sentido, afirmó que el Municipio actor señaló como autoridad demandada al Consejo Estatal, no a la Federación ni al Estado de Sonora, pues aquél emitió los actos reclamados y la Suprema Corte ha determinado que la legitimación pasiva en la causa corresponde al órgano que emitió el acto o norma general impugnada. A su favor, invocó la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO SE RECLAMA UN REGLAMENTO EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO EN SU CONJUNTO, CORRESPONDE A LOS SÍNDICOS Y NO AL PRESIDENTE Y AL SECRETARIO MUNICIPALES (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA)."⁶⁷ Sin embargo, el Consejo Estatal no cuenta con legitimación pasiva en la causa

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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de dos mil dos, página 917, número de registro digital: 188010.

⁶⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

⁶⁷ Tesis P./J. 78/98: "El artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 10 de su ley reglamentaria, establecen una enumeración de los entes, poderes u órganos legitimados en la causa para fungir como actores, demandados o



porque su naturaleza dual no se encuentra prevista en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal. En este sentido, señaló que es un Órgano Colegiado integrado por representantes tanto del gobierno federal como del gobierno estatal. A su favor, invocó el criterio del Pleno contenido en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA."⁶⁸

96. Esta Suprema Corte **desestima** el motivo de improcedencia planteado por los motivos que se exponen a continuación.

97. En primer lugar, el Consejo Estatal no figura como parte en el juicio. Se debe tener en cuenta que, a pesar de haber sido señalado como autoridad demandada por el Municipio actor, el Ministro instructor no le reconoció dicho

terceros interesados en las controversias constitucionales, de tal suerte que si se reclama un reglamento municipal expedido por el Ayuntamiento en su conjunto, el presidente y el secretario municipales carecen de legitimación pasiva en la causa para fungir como entes demandados, en función de que las fracciones del precepto constitucional señalado se refieren al Municipio, como órgano representado políticamente por el Ayuntamiento, y no a sus integrantes en lo particular. En los términos de los artículos 22, fracción II y 40, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca y de la tesis P./J. 22/97 publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, abril de 1997, página 134, la legitimación procesal recae en los síndicos.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página 823, número de registro digital: 195032.

⁶⁸ Tesis P. LXXIII/98: "De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página 790, número de registro digital: 195024.



carácter por tratarse de un órgano subordinado al Poder Ejecutivo Federal y al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, a los que sí llamó a juicio como demandados, precisamente, por la dualidad de su naturaleza.

98. En segundo lugar, la anterior determinación es congruente con la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO SE RECLAMA UN REGLAMENTO EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO EN SU CONJUNTO, CORRESPONDE A LOS SÍNDICOS Y NO AL PRESIDENTE Y AL SECRETARIO MUNICIPALES (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).", ya que, en el precedente que dio lugar a este criterio, lo que el Pleno discutió fue la posibilidad de reconocer como partes en el juicio al presidente municipal y al secretario del Ayuntamiento, carácter que les fue negado a pesar de haber sido señalados como autoridades demandadas junto con el Ayuntamiento, al considerar que en esta vía se tienen que reclamar actos o disposiciones generales emitidos por una entidad, poder u órgano previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, tal como lo hizo el Ministro instructor en el presente asunto.

99. Finalmente, el motivo de improcedencia que plantea no tiene respaldo en la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA." Contrario a sus pretensiones, el criterio que sustenta esta tesis admite la posibilidad de reconocerle legitimación pasiva a los órganos derivados de los poderes, entidades y órganos que señala el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, a los cuales denomina órganos primarios u originarios.⁶⁹ Sin embargo, se reitera, en el presente asunto no se tuvo

⁶⁹ La condición para ello ha sido que gocen de autonomía en la emisión de las normas generales o actos reclamados. Tal fue el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica (cuando era un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo Federal) respecto de sus resoluciones, de conformidad con el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 10/2004, de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA.", al igual que los secretarios de Estado en todos aquellos casos en los que se les ha llamado a juicio por el refrendo y publicación de las leyes y decretos que promulgan los titulares de los Poderes Ejecutivos, como informan las tesis P./J. 109/2001, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO." y P./J. 104/2004, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SECRETARIO



como parte al Consejo Estatal por tratarse de un órgano derivado de los Poderes demandados.

100. **Legitimación pasiva del Poder Legislativo.** El Poder Ejecutivo del Estado de Sonora afirmó que la legitimación pasiva le corresponde al Poder Legislativo porque no se le atribuyeron vicios formales, sino materiales, a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora, la instalación del Consejo Estatal y la emisión del reglamento interno.

101. Si bien el Poder Ejecutivo Local no pretendió plantear una causa de improcedencia, ya que el mismo reconoció que se le llamó a juicio por la promulgación del reglamento interno porque así lo requiere el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria y la jurisprudencia que ha emitido esta Suprema Corte sobre el mismo; lo cierto es que su argumento, si fuera fundado, implicaría regularizar la instrucción del juicio para emplazar a dicho Poder. Sin embargo, esto no es necesario por los motivos que se explican a continuación.

102. En primer lugar, no se tiene que llamar a juicio al Poder Legislativo porque no se impugnó la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora y dicho Poder tampoco emitió ninguna de las normas generales impugnadas en la presente controversia constitucional. Cabe recordar que sólo se impugnaron los reglamentos que emitió el Consejo Estatal y los Lineamientos del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019 que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

103. En segundo lugar, contrario a sus manifestaciones, sí se le atribuyen vicios formales a la instalación del Consejo Estatal, en específico, la indebida intervención de la gobernadora del Estado de Sonora. En este sentido, el Municipio actor señaló que "... la gobernadora del Estado de Sonora carece de facultades para intervenir, salvo que se hubieren cumplido los actos previos propios

GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR."



y exclusivos de los Municipios previstos en la ley y, por mayoría de razón, carece de facultades para establecer un órgano de injerencia previa en asuntos que son de la competencia exclusiva de los Municipios y en el caso particular, del Municipio de Guaymas ..."

104. Finalmente, aunque no se le atribuyeron vicios formales al reglamento interno, no sólo se llamó a juicio al Poder Ejecutivo por la participación que tuvo en su promulgación; también se le llamó por la instalación del Consejo Estatal y la emisión de los demás reglamentos impugnados, ya que intervino en la emisión de todos ellos: de forma personal, en la instalación del Consejo Estatal y, de forma mediata, en la emisión de todos los reglamentos, esto último porque fueron emitidos por un órgano que le está subordinado e, incluso, que preside.

105. En consecuencia, al no ser necesario regularizar la instrucción del juicio y no advertirse la existencia de algún otro motivo de improcedencia, a continuación, se analizarán los conceptos de invalidez planteados en contra de la instalación y el Reglamento Interno del Consejo Estatal.

VII. ESTUDIO DE FONDO

106. De la lectura integral de la demanda se advierte que el grueso de la argumentación del Municipio actor está descontextualizado porque reprodujo los conceptos de invalidez planteados en la controversia constitucional 96/2008, en la que el Municipio de Mérida demandó al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán para reclamar la instalación de la Comisión Metropolitana de Yucatán y la expedición de su reglamento.⁷⁰

107. También se advierte un problema análogo con la contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora porque en ella reprodujo, en parte, los

⁷⁰ Incluso, en los conceptos de invalidez de la demanda se puede leer lo siguiente: "Aceptar que dentro del Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Sonora, quede un Consejo de Desarrollo Metropolitano, necesariamente implicaría supeditar a la misma, con lo que ésta, a pesar de presentarse formalmente, se constituye de hecho en una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el gobierno municipal de Mérida, circunstancia prohibida expresamente por la Constitución General de la República."



argumentos de un informe tendiente a sostener la validez de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora como si se tratase de una acción de inconstitucionalidad en contra de dicha ley. Por este motivo, en este aspecto carece de congruencia con las normas generales y actos impugnados en la presente controversia constitucional. Por su cuenta, el Poder Ejecutivo Federal replicó en su contestación el error en la cita de los preceptos legales invocados por el Municipio actor.

108. Por estos motivos, con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria,⁷¹ se examinarán en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada corrigiendo la cita de los preceptos invocados.

I. Instalación del Consejo Estatal

109. Por un lado, el Municipio actor planteó la invalidez del Consejo Estatal porque fue instalado por la gobernadora del Estado de Sonora y no de conformidad con el artículo 115, fracción VI, de la Constitución Federal, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora abrogada, cuyo título cuarto "De las conurbaciones", capítulo único "De la regulación de las conurbaciones", señalaba que la "Comisión coordinadora" se creaba por virtud del convenio que los Ayuntamientos suscribieran con el Gobierno del Estado para planear y regular de manera conjunta y coordinada la zona conurbada que delimitaran.⁷² En este sentido, señaló:

⁷¹ **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."

⁷² **Artículo 55.** Cuando dos o más centros de población situados en territorios de dos o más Municipios del Estado formen o tiendan a formar una conurbación por su continuidad física y demográfica, el Estado y los Ayuntamientos de los Municipios correspondientes, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada la conurbación de referencia."

Artículo 56. El gobernador del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios respectivos deberán convenir la delimitación de una zona conurbada cuando:

I. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del ordenamiento territorial y desarrollo urbano de dos o más centros de población situados en el territorio de Municipios vecinos y que por sus



"Sostengo que se trata de un fenómeno de conurbación, que conforme a las disposiciones de los ordenamientos antes citados es de la competencia exclusiva del Municipio y sólo en el caso de que en la conurbación se involucren dos o más Municipios, la ley le confiere participación al Ejecutivo Local, la que se restringe a designar a un representante que fungirá como coordinador de la comisión intermunicipal acordada por los Municipios en el convenio que suscriban, sin intervención alguna del gobernador de la entidad hasta ese momento, comisiones cuya coordinación corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Vivienda del Estado de Sonora."

110. Por otro lado, los Poderes demandados afirmaron que la gobernadora del Estado de Sonora se encuentra facultada para instalar el Consejo Estatal, con fundamento en el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, los Lineamientos de Operación del Fondo

características geográficas y su tendencia económica y urbana deban considerarse como una zona conurbada;

"II. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de Municipios vecinos; y,

"III. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada."

"Artículo 57. El convenio que se celebre con base en lo previsto en el artículo anterior se publicará en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado y en un periódico de circulación en la zona conurbada.

El convenio a que se refiere el párrafo anterior deberá contener:

"I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada;

"II. Los compromisos del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios respectivos para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de la zona conurbada y sujetándose en materia de zonificación a lo que dispone esta ley;

"III. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada;

"IV. La integración, organización y funcionamiento de la Comisión coordinadora de conurbación respectiva; y

"V. Las demás acciones que convengan el Estado y los Ayuntamientos de los Municipios correspondientes."

"Artículo 58. La Comisión prevista en el convenio a que se refiere el artículo anterior, tendrá carácter permanente y en ella participarán el Estado y los Ayuntamientos de los Municipios respectivos. Será presidida por el titular de la secretaría y funcionará como mecanismo de coordinación interinstitucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado."



Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019⁷³ y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora⁷⁴ vigente, que en los artículos tercero y quinto transitorios⁷⁵ ordenó convocar a las sesiones de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano previstos en los artículos 9, 10 y 11.⁷⁶

111. Por consiguiente, en este punto, la litis consiste en determinar a quién le corresponde instalar el Consejo Estatal.

⁷³ Publicados en el Diario Oficial de la Federación con fecha veintiséis de febrero de dos mil veinte.

⁷⁴ Publicada en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el once de junio de dos mil dieciocho.

⁷⁵ "**Artículo tercero.** En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las autoridades estatales y municipales deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento."

"Artículo quinto. En un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno del Estado y los gobiernos municipales, convocarán a las sesiones de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano."

⁷⁶ "**Artículo 9.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno estatal y los municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

"I. El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.

"II. Las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones, y los Consejos Consultivos de Desarrollo Metropolitano.

"III. Los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de ser necesario. Corresponderá al gobierno estatal, a través de la secretaría, y a las autoridades municipales, la creación y apoyo en la operación de tales consejos y comisiones, en sus respectivos ámbitos territoriales."

"Artículo 10. Los reglamentos internos, tanto del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano y del Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, definirán el número de sus miembros, con perspectiva de género. Dichos consejos estarán formados por representantes del sector social y gubernamental, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros, para participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano. Los miembros de los Consejos actuarán a título honorífico, por lo que no podrán cobrar o recibir retribución o emolumento alguno por su función y contarán con el apoyo técnico necesario para realizar su labor."

"Artículo 11. El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano y el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en la esfera de sus respectivas competencias y ámbito territorial, tendrá (sic) las funciones establecidas en la ley general."



112. Según el Municipio actor, la competencia corresponde a los Municipios involucrados en el fenómeno de conurbación por virtud de la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Federal, cuyo texto señala:

"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: ...

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia."

113. Sin embargo, esta fracción no resulta aplicable porque hace referencia a las conurbaciones interestatales, y la zona metropolitana de Guaymas no se puede calificar como una de ellas. Como el propio Municipio actor lo reconoció, la zona metropolitana de Guaymas se conforma con otro Municipio del mismo Estado, lo que se confirma con la "Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2015", donde se puede apreciar: 1) que sólo siete de las setenta y cuatro zonas metropolitanas de la República son interestatales, y la de Guaymas no es una de ellas;⁷⁷ 2) que en el Estado de Sonora no hay una sola zona metropolitana, sino tres: las de Hermosillo, Nogales y Guaymas; y, 3) que a esta última se le define como zona metropolitana con criterios estadísticos y geográficos, a saber, por tratarse de una ciudad de más de cien mil habitantes que no ha rebasado

⁷⁷ Las siete zonas metropolitanas interestatales son La Laguna, que comprende Municipios de Coahuila de Zaragoza y Durango; Valle de México, que incluye las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y Municipios del Estado de México e Hidalgo; Puerto Vallarta, que comprende Municipios de Jalisco y Nayarit; La Piedad-Pénjamo de Guanajuato y Michoacán de Ocampo; Puebla-Tlaxcala de ambas entidades federativas; Querétaro de Guanajuato y el Estado del mismo nombre; y Tampico de Tamaulipas y Veracruz.



sus límites municipales, pero que mantiene un alto grado de integración funcional con Municipios vecinos predominantemente urbanos.

114. Por lo mismo, en el presente caso cobran aplicación las normas de aplicación general que el artículo 115 de la Constitución Federal prevé para la planeación conjunta y la prestación coordinada de servicios por parte de los Municipios y las entidades federativas; en particular, las que derivan de la fracción III, penúltimo párrafo, que les permite a los Municipios coordinarse y asociarse mediante convenio para la eficaz prestación de servicios públicos:

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. ..."

115. De acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, las normas de aplicación general para celebrar estos convenios corresponde emitirlas a la Legislatura Estatal:

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:
...



"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; ..."

116. Ahora, que los Estados tengan competencia para establecer las normas de aplicación general para celebrar estos convenios no significa que tengan libertad absoluta para legislar sobre la materia. Al tratarse de una cuestión relativa a los asentamientos humanos, su competencia se debe desarrollar en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante, "ley general"), ya que en ella se define la concurrencia que debe existir entre los distintos ámbitos de gobierno por mandato expreso de los artículos 27, párrafo tercero, y 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal:

"Artículo 27. ...

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

"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, así como en materia de movilidad y seguridad vial; ..."

117. En términos de la distribución competencial que el Congreso de la Unión fijó en la ley general, en lo que concierne al presente asunto, a las entidades federativas les corresponde: 1) legislar para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las zonas metropolitanas ubicadas en su territorio y 2) establecer las instancias de coordinación metropolitana respectivas, entre las cuales se encuentran los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Lo anterior, de conformidad con los artículos 10, fracciones I y XIV, 19 y 33 de la ley general, cuyo texto señala:

"**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;

"...

"**XIV.** Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley; ..."

"**Artículo 19.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:



"I. Los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"II. Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y

"III. Los consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda de ser necesarios.

"Corresponderá a los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales la creación y apoyo en la operación de tales consejos, en sus respectivos ámbitos territoriales."

"Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los gobiernos federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

118. En correspondencia con la remisión de la ley general, el legislador del Estado de Sonora emitió la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora (en adelante, "ley local") y en ella reiteró que las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio de dos o más Municipios del Estado se regulan por la propia ley. Lo anterior, de conformidad con el artículo 24 de la ley local:

"Artículo 24. Las zonas metropolitanas o zonas conurbadas ubicadas en el territorio de dos o más Municipios del Estado, serán reguladas por esta ley y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere la ley general.

"Los gobiernos federal, estatal y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."



119. También en congruencia con el artículo 19 de la ley general, el artículo 9, fracción I, de la ley local contempla que el gobierno estatal conformará el Consejo Estatal:

"Artículo 9. Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno estatal y los municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

"I. El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.

"II. Las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones, y los Consejos Consultivos de Desarrollo Metropolitano.

"III. Los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de ser necesario.

"Corresponderá al gobierno estatal, a través de la secretaría, y a las autoridades municipales, la creación y apoyo en la operación de tales consejos y comisiones, en sus respectivos ámbitos territoriales."

120. En suma, tanto la ley general como la ley local son consistentes en señalar que el Poder Ejecutivo del Estado tiene la competencia para crear el Consejo Estatal.

121. En el mismo sentido se pronunció el Pleno en la controversia constitucional 141/2019,⁷⁸ promovida por el Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas,

⁷⁸ Resuelta en este tema por unanimidad de once votos el cuatro de agosto de dos mil veinte.



respecto de la competencia de los Poderes Ejecutivos Locales para crear estos consejos.

122. Cabe recordar que en dicho precedente se impugnaron diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, entre ellas, los artículos 19, 20 y 21, fracción XXI, porque, a juicio del Municipio de Reynosa, su representación en la integración del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano era minoritaria. Con motivo del análisis de la integración y funciones de dicho órgano, se reconoció la competencia de los Poderes Ejecutivos Locales para crearlos, al señalar que la ley general "... en su artículo 19 prevé que 'corresponderá a los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, ... la creación y apoyo en la operación de tales consejos (Consejos Locales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano)".

123. Finalmente, para la creación del Consejo Estatal, el artículo quinto transitorio de la ley local fijó un plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la propia ley, para convocar a la sesión de instalación de dicho órgano:

"Artículo quinto. En un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno del Estado y los gobiernos municipales, convocarán a las sesiones de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano."

124. Por consiguiente, si en el presente caso el Consejo Estatal fue instalado por el Poder Ejecutivo del Estado, el reclamo del Municipio actor resulta infundado y, consecuentemente, se debe reconocer su validez.

II. Reglamento Interno del Consejo Estatal

125. En primer lugar, el Municipio actor impugnó el Reglamento Interno del Consejo Estatal porque, a su juicio, erige al Consejo Estatal en una autoridad intermedia prohibida por la fracción I del artículo 115 constitucional, "por reducir la



participación de los Municipios de Guaymas y Empalme en el citado Consejo, al papel de integrantes de un Consejo Consultivo, sin derecho a contar con una participación efectiva en la toma de decisiones sobre asuntos que por disposición constitucional son de competencia municipal"; sin embargo, dicho reglamento no hace referencia alguna a tal consejo.

126. En realidad, el Consejo Consultivo está previsto en el artículo 26, fracción II, de la ley local, que señala lo siguiente:

"Artículo 26. La gestión de las zonas metropolitanas o zonas conurbadas se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"II. Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; ...

"Dicho consejo se integrará con perspectiva de género por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida. Para la integración y funcionamiento, de la comisión de ordenamiento metropolitano y el consejo consultivo de desarrollo metropolitano, la secretaría emitirá su reglamento interior, observando lo señalado por esta ley y la ley general; ..."

127. Lo anterior evidencia que el Municipio actor reprodujo el concepto de invalidez formulado en la controversia constitucional 96/2008, donde el Municipio de Mérida impugnó el artículo 6, fracción VI, del decreto de creación de la Comisión Metropolitana de Yucatán por "reducir la participación de los Municipios en la citada Coordinación Metropolitana de Yucatán, al papel de integrantes de un Consejo Consultivo, sin derecho a contar con una participación efectiva en la toma de decisiones sobre asuntos que por disposición constitucional son de competencia municipal."

128. Sin embargo, el artículo correlativo en la legislación de Sonora no es susceptible de ser analizado porque no forma parte de la litis, y tampoco se



puede incorporar a ella aunque se corrija la cita del precepto invocado, primero, porque la instalación del Consejo Estatal y el reglamento interno no constituyen actos de aplicación de dicho precepto; y, segundo, porque la demanda sería extemporánea si se considera que el Municipio actor lo impugnó con motivo de su publicación, teniendo en cuenta que se presentó poco más de dos años después de publicada la ley local.

129. Lo mismo ocurre cuando el Municipio actor afirma que el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora "atrae y reserva para su conocimiento y resolución exclusiva las acciones y estrategias en materia de zonas metropolitanas y centros de desarrollo, así como facultades de decisión y resolución que correspondan a la esfera de competencia del Municipio", toda vez que el argumento también es una reproducción del concepto de invalidez formulado por el Municipio de Mérida en la controversia constitucional 96/2008.

130. Cabe recordar que en dicho precedente el Municipio de Mérida impugnó el artículo 4 del decreto de creación de la citada Coordinación Metropolitana de Yucatán alegando lo siguiente:

"Puedo afirmar que la inconstitucionalidad de los actos y de la norma impugnados, queda demostrada, porque:

"a) La fracción II, del artículo 4o. del decreto impugnado dota de imperio a la Coordinación Metropolitana de Yucatán al disponer que será ese organismo quién desarrollará las estrategias y acciones que establezca el Programa de Atención a Zonas Metropolitanas y Centros de Desarrollo Regional, con lo que se deja todo el poder de decisión al Ejecutivo Estatal;

"b) La fracción VI, del mismo precepto legal incurre en la misma ilegalidad cuando establece que la Coordinación Metropolitana de Yucatán establecerá, con el acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, los mecanismos necesarios para articular las acciones que las dependencias y entidades de la administración pública estatal realicen e incidan en el desarrollo municipal; ..."

131. Mientras que, en el presente asunto, el Municipio de Guaymas reprodujo el mismo argumento de la siguiente forma:



"Puedo afirmar que la inconstitucionalidad de los actos y de la consejo (sic), queda demostrada, porque:

"a) Dota de imperio a la Consejo Metropolitana (sic) de Sonora al disponer que será ese organismo quién desarrollará las estrategias y acciones que establezca, con lo que se deja todo el poder de decisión al Ejecutivo Estatal; incurrir en la misma ilegalidad cuando establece que la Consejo Metropolitana (sic) de Sonora establecerá, con el acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, los mecanismos necesarios para articular las acciones que las dependencias y entidades de la administración pública estatal realicen e incidan en el desarrollo municipal; ..."

132. Sin embargo, el artículo impugnado en el precedente no tiene correlativo en la legislación del Estado de Sonora ni en el reglamento impugnado, aunado a que las facultades que se le otorgan al Consejo en el reglamento impugnado de ningún modo "atraen" o "reservan" facultades de decisión y resolución que le corresponda al Municipio.

133. De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, a los Municipios les corresponde:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;



- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e,
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

134. Por su parte, las facultades que se le atribuyen al Consejo Estatal en el reglamento interno son las siguientes:

"Artículo 4. El Consejo tendrá las siguientes funciones:

"I. Requerir a los integrantes del Consejo y a las dependencias públicas o privadas la información y datos necesarios para determinar criterios para la alineación de los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos, obras de infraestructura y equipamiento de las Zonas Metropolitanas;

"II. Acordar los criterios para asignar la prioridad o prelación de los estudios, programas, proyectos, obras de infraestructura o equipamiento de zonas metropolitanas que se pretendan presentar al subcomité y el comité.

"III. Verificar que los planes, programas, estudios, acciones, proyectos de infraestructura o equipamiento se ubiquen dentro de los límites de las zonas metropolitanas o que no estando dentro de ellas se constate que impactan directamente en las mismas.

"IV. Solicitar los planes, programas, estudios, acciones, proyectos de infraestructura o equipamiento a las dependencias o Municipios, que lleven a cabo acciones que aunque no impacten en las zonas metropolitanas, contribuyan al desarrollo de las zonas metropolitanas;



"V. Elaborar criterios para determinar el impacto en sentido negativo o positivo de los planes, programas o proyectos en las zonas metropolitanas;

"VI. Realizar las acciones pertinentes para que los proyectos propuestos ante el subcomité y posteriormente al comité se aprueben con el objeto de obtener recursos económicos adicionales al Fondo Metropolitano para el desarrollo de las zonas metropolitanas;

"VII. Proponer a empresas o consorcios particulares para celebrar auditorías a los planes, programas, obras de infraestructura o de equipamiento. Las auditorías deberán realizarse a los programas que el propio Consejo determine;

"VIII. Expedir o modificar el reglamento interno del propio Consejo; y,

"IX. Las demás que el presente reglamento y otras disposiciones legales le imponga."

135. Como se puede apreciar de su confronta, las facultades del Consejo Estatal no tienen relación alguna con las facultades que el artículo 115 constitucional atribuye a los Municipios en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

136. Tampoco se puede considerar que "atraiga" o "reserve" facultades que le corresponda a los Municipios por virtud de la distribución competencial que el Congreso de la Unión fijó en la ley general, ya que, de conformidad con el artículo 11 de esta última, a los Municipios les corresponden las siguientes facultades:

"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;

"IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, considerando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos;

"V. Proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la fundación y, en su caso, la desaparición de centros de población;

"VI. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;

"VII. Celebrar convenios de asociación con otros Municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;

"VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios, demarcaciones territoriales o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

"IX. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;



"X. Coordinar sus acciones y, en su caso, celebrar convenios para asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

"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;

"XV. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;

"XVI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos;



"**XVII.** Participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad;

"**XVIII.** Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;

"**XIX.** Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de Desarrollo Urbano y Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales planes o programas de desarrollo urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;

"**XX.** Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos;

"**XXI.** Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano;

"**XXII.** Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley;

"**XXIII.** Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;

"**XXIV.** Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y

"**XXV.** Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."



137. En suma, esta Suprema Corte no advierte que el reglamento impugnado "atraiga" o "reserve" facultades de la competencia del ámbito municipal para conocimiento exclusivo del titular del Poder Ejecutivo Local.

138. Por consiguiente, el concepto de invalidez se debe declarar infundado y lo procedente es reconocer la validez del reglamento impugnado.

139. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente**, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia en los términos y respecto de las normas generales y actos precisados en el apartado VI de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** del Acta de Instalación del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano de Sonora de quince de marzo de dos mil diecinueve y la del Reglamento Interno del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano de Sonora, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

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 nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Aguilar Morales, 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, a la competencia, a la legitimación, a la certeza y precisión de los actos reclamados y a la oportunidad.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente, por un lado, en sobreeser de oficio respecto de los nombramientos de los integrantes y el secretario técnico del Consejo Estatal, del Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Guaymas, de los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2019, del fideicomiso público denominado Fondo Metropolitano y del Reglamento Interior de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Hermosillo y Nogales y, por otra parte, en desestimar las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo demandado.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del Acta de Instalación del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano de Sonora de quince de marzo de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su



parte segunda, consistente en reconocer la validez del Reglamento Interno del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano de Sonora, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá por la invalidez de los artículos 6, 12, 13 y 14 del referido reglamento, Esquivel Mossa y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintitrés de agosto de dos mil veintidós, la primera previo aviso a la presidencia y el segundo por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil quince.

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

Nota: Las tesis aisladas 1a. CXVIII/2014 (10a.) y 1a. CXIX/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 141/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, página 2458, con número de registro digital: 29886.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 28 de abril de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

