



**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 33**

**Tomo I**

Enero de 2024

Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)



# **GACETA**

*del Semanario Judicial  
de la Federación*

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



# GACETA

*del Semanario Judicial  
de la Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

**Libro 33**

**Tomo I**

**Enero de 2024**

Pleno  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

José Omar Hernández Salgado  
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 Loretta Ortiz Ahlf  
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

## **SEGUNDA SALA**

Ministro Alberto Pérez Dayán  
*Presidente*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministra Lenia Batres Guadarrama  
Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
Ministro Javier Laynez Potisek





# CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	VII
Nota introductoria.....	XV

## ■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	5
--	---

#### ■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	227
--	-----

#### ■ Subsección 5

Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad .....	1265
--	------

■ **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.....

1283

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes ..... 1419

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2025

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2161

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes ..... 2283

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 2</b> Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....</li> </ul>	2993
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sección Segunda</b> Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 1</b> Tesis aisladas y, en su caso, sentencias .....</li> </ul> </li> </ul>	3121
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 2</b> Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.....</li> </ul> </li> </ul>	3125
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>CUARTA PARTE</b> Plenos Regionales</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sección Primera</b> Jurisprudencia</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 2</b> Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	3157
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sección Segunda</b> Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 1</b> Tesis aisladas y, en su caso, sentencias .....</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	5667
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>QUINTA PARTE</b> Tribunales Colegiados de Circuito</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sección Primera</b> Jurisprudencia</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 1</b> Por reiteración.....</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	5675

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sección Segunda</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 5867</li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>SIXTA PARTE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros</li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sección Primera</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Suprema Corte de Justicia de la Nación</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Subsección 1</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pleno..... 6211</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sección Segunda</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo de la Judicatura Federal ..... 6225</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>NOVENA PARTE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Índices</li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas..... 6695</li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de Sentencias ..... 6743</li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de Votos ..... 6777</li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales..... 6801</li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ..... 6881</li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal ..... 6883</li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>Índice en Materia Constitucional..... 6887</li> </ul> </li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>Índice en Materia Penal ..... 6899</li> </ul> </li> </ul>		

Índice en Materia Administrativa.....	6905
Índice en Materia Civil.....	6917
Índice en Materia Laboral .....	6929
Índice en Materia Común.....	6945
Índice de Jurisprudencia por Precedentes .....	6961
Índice de Jurisprudencia por Contradicción .....	6969
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	6995
Índice de Ordenamientos .....	7033



# NOTA INTRODUCTORIA



El *Semanario Judicial de la Federación* es, desde 1870, el medio oficial de difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.

Desde su creación, su publicación se ha dividido en Épocas, las cuales constituyen etapas cronológicas en las que se agrupan los criterios. El inicio de cada una de ellas ha sido determinado por diversas causas, tales como reformas constitucionales y legales o movimientos políticos y sociales que han tenido gran relevancia en el sistema jurídico nacional.

De 1871 a la fecha se han integrado once Épocas, las cuales se clasifican en dos periodos, el de la Jurisprudencia Histórica y el de la Jurisprudencia Aplicable. El primero comprende criterios publicados de 1870 a 1914, los cuales ya no son aplicables porque fueron emitidos con fundamento en la Constitución de 1857. Por su parte, el de la Jurisprudencia Aplicable inició con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, y abarca la jurisprudencia establecida de 1917 a la fecha.

JURISPRUDENCIA HISTÓRICA	Primera Época	De enero de 1871 a diciembre de 1875	<p>Los aspectos específicos de cada una de las Épocas se detallan en la <a href="#">Noticia Histórica de la Publicación y Difusión de la Jurisprudencia</a>.</p> 
	Segunda Época	De enero de 1881 a diciembre de 1889	
	Tercera Época	De enero de 1890 a diciembre de 1897	
	Cuarta Época	De enero de 1898 a agosto de 1914	
JURISPRUDENCIA APLICABLE	Quinta Época	Del 1 de junio de 1917 al 30 de junio de 1957	
	Sexta Época	Del 1 de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968	
	Séptima Época	Del 1 de enero de 1969 al 14 de enero de 1988	
	Octava Época	Del 15 de enero de 1988 al 3 febrero de 1995	
	Novena Época	Del 4 de febrero de 1995 al 3 de octubre de 2011	
	Décima Época	Del 4 de octubre de 2011 al 30 de abril de 2021	
	Undécima Época	Del 1 de mayo de 2021 a la fecha	

En el [Acuerdo General Número 1/2021](#), de 8 de abril de 2021, 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 1 de mayo de 2021. El comienzo de esta Época obedeció a la entrada en vigor del decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2021, en virtud del cual se modificaron tanto la estructura del Poder Judicial de la Federación, como la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de jurisprudencia.



Al respecto, destacan dos importantes cambios:

1. La creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación facultados para establecer jurisprudencia en los asuntos de su competencia (párrafo primero del artículo 94 constitucional).

2. La incorporación del sistema de jurisprudencia por precedentes obligatorios, conforme al cual, las razones que justifiquen las decisiones adoptadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuando menos ocho votos en el caso del Pleno, o de cuatro en el de las Salas, son de aplicación obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país (párrafo décimo segundo del artículo 94 constitucional).

En el referido Acuerdo, el Pleno estableció también las bases rectoras de la publicación, entre las que se destacan:

- 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, disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos los viernes hábiles deben publicarse en el *Semanario* las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad; así como la información que se estime pertinente difundir a través de dicho medio digital.

- La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* es una obra mensual, difundida de manera electrónica, que contiene la información divulgada en las semanas del mes que corresponda, así como cualquier otro documento cuya inclusión ordenen la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Consejo de la Judicatura Federal.

La información de la *Gaceta* se sistematiza según la instancia emisora y/o el tipo de documento. En atención a ello, la publicación se integra por nueve

partes, conformadas por diversas secciones y subsecciones, cuya incorporación en los libros correspondientes depende del material publicado en el mes en cuestión. Para facilitar la consulta de los documentos difundidos, se incluye el siguiente cuadro, en el que se detallan la instancia y el tipo material incluido en cada una de las partes, secciones y subsecciones que conforman los libros:

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, 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 correspondientes.
		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 correspondientes.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaraciones generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos 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.
		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 respectivos.
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, 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 correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos 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.

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos correspondientes.
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, 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 correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos 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.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos correspondientes.
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 correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos 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 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 documentos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

		Subsección 3. Ministra Presidenta.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos emitidos por la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos 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 documentos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros documentos emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Séptima Parte. Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.			Sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación ordenen el Pleno o alguna de las Salas del Alto Tribunal.

<p>Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.</p>			<p>Se incluyen los votos emitidos respecto de sentencias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas del Alto Tribunal.</p>
<p>Novena Parte. Índices.</p>			<p>Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.*</p>

La publicación de los documentos referidos en el cuadro anterior se realiza de la siguiente forma:

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.

Las tesis incluidas en la *Gaceta* contienen un número de identificación que, según el caso, se integra por los elementos que enseguida se refieren:

\* 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, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como del Consejo de la Judicatura Federal; 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.

**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
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	<p>La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.</p> <p>El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.</p> <p>La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Pleno: <b>P./J. 1/2024 (11a.)</b></p> <p>Primera Sala: <b>1a./J. 1/2024 (11a.)</b></p> <p>Segunda Sala: <b>2a./J. 1/2024 (11a.)</b></p>
<b>TESIS AISLADAS</b>	<p>La letra de la instancia.</p> <p>El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.</p> <p>El año de aprobación.</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Pleno: <b>P. I/2024 (11a.)</b></p> <p>Primera Sala: <b>1a. I/2024 (11a.)</b></p> <p>Segunda Sala: <b>2a. I/2024 (11a.)</b></p>



## TESIS DE LOS PLENOS REGIONALES

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	<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), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis 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><b>PR.L.CS. J/1 L (11a.)</b></p>
<b>TESIS AISLADAS</b>	<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 referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión 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><b>PR.L.CN.2 K (11a.)</b></p>

## TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	<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 sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de 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><b>III.2o.P. J/1 P (11a.)</b></p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito:</p> <p><b>III.3o.T. J/7 K (11a.)</b></p>
<b>TESIS AISLADAS</b>	<p>El número romano que identifica al 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>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 referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión 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><b>I.1o.C.1 K (11a.)</b></p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito:</p> <p><b>I.9o.T.1 L (11a.)</b></p>

\*\* Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor es un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifica 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 (11a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave].

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicado en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de su incorporación en el *Semanario* y, en el caso de los criterios jurisprudenciales, la fecha en que se consideran de aplicación obligatoria.

Con la publicación de la *Gaceta* se da cumplimiento al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y se garantiza a la sociedad el acceso a los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a la información jurisprudencial generada por los órganos jurisdiccionales competentes del Poder Judicial de la Federación.



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





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA









## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

**ACTOS FUNDADOS EN UNA NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL CON EFECTOS GENERALES POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. PUEDEN IMPUGNARSE, A ELECCIÓN DEL AFECTADO, MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO O LA DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 136/2022. SUSCITADA ENTRE EL PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO Y EL VIGÉSIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 29 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LILIANA HERNÁNDEZ PANIAGUA.

#### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	<b>Competencia</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	<b>3-4</b>
II.	<b>Legitimación</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	<b>4-5</b>
III.	<b>Criterios denunciados</b>	Se sintetizan los criterios sustentados por los órganos contendientes.	<b>6-18</b>
IV.	<b>Existencia de la contradicción</b>	La contradicción es existente pues se adoptaron posturas contradictorias.	<b>18-25</b>



V.	<b>Estudio de fondo</b>	La vía para combatir actos de aplicación de normas que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera declarado inconstitucionales con efectos generales, ya sea en términos del capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es tanto el juicio de amparo indirecto como la denuncia de incumplimiento prevista en el artículo 210 de la Ley de Amparo, indistintamente, a elección del afectado.	<b>25-49</b>
VI.	<b>Criterio que debe prevalecer</b>	Se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis insertada en la parte final del último considerando del presente fallo.	<b>49-51</b>
VII.	<b>Decisión</b>	PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.  SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.  TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	<b>51-52</b>

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintinueve de junio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el Pleno del Trigésimo Circuito y el Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.



1. El problema jurídico a resolver por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si cuando se reclaman actos fundados en normas respecto de las cuales este Alto Tribunal hubiera emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad, ya sea en términos de lo dispuesto por el capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es procedente el juicio de amparo indirecto o el mecanismo especial previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

**2. Denuncia de la contradicción.** Por oficio presentado mediante Buzón Judicial y recibido el dieciséis de mayo de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Magistrada presidenta del Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre el emitido por el órgano presidido por ella, al resolver el recurso de revisión 76/2022,<sup>1</sup> y el emitido por el Pleno del Trigésimo Circuito, al fallar la contradicción de tesis 1/2020.<sup>2</sup>

**3. Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de veintitrés de mayo de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia, la registró con el número **136/2022**, solicitó a los órganos contendientes que remitaran vía electrónica, en original o copia certificada, las eje-

<sup>1</sup> De dicho precedente se originó la tesis I.23o.A.1 K (11a.), de rubro: "DENUNCIA DE INCUMPLIMIENTO A UNA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY DE AMPARO, QUE ES EL IDÓNEO, EXCLUYE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS GENERALES EXPULSADAS DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL."

<sup>2</sup> De dicho precedente se originaron las jurisprudencias PC.XXX. J/30 (10a.) y PC.XXX. J/29 K (10a.), de rubros: "DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO A LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY DE AMPARO, NO EXCLUYE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO." y "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA ACTOS DE APLICACIÓN FUNDADOS EN NORMAS GENERALES RESPECTO DE LOS CUALES SE HUBIESE DICTADO UNA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL CAPÍTULO VI DEL TÍTULO CUARTO DE LA LEY DE AMPARO, O EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL NO PREVERLOS EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO."



cutorias en que emitieron los criterios denunciados e informaran si éstos se encontraban vigentes; además, determinó que en virtud de que el presente asunto trasciende a la competencia de ambas Salas de este Alto Tribunal, corresponde al Tribunal Pleno; y, finalmente, lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales.

4. Una vez recibidas las constancias respectivas, el presidente de este Alto Tribunal, mediante auto de veinte de junio de dos mil veintidós, tuvo por integrada la presente contradicción de criterios y ordenó la remisión del asunto al Ministro ponente.

## I. Competencia

5. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II,<sup>3</sup> de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción V,<sup>4</sup> del Acuerdo General Plenario Número 1/2023, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el tres de febrero de dos mil veintitrés, toda vez que el punto de contradicción determinaría un pronunciamiento en materia común, por lo que se estima necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

6. Cabe precisar que a la fecha de presentación de la denuncia de contradicción de criterios, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aún no había

<sup>3</sup> "Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre Plenos Regionales o entre Tribunales Colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones."

<sup>4</sup> "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"V. Las contradicciones de criterios sustentados por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las diversas que se susciten entre el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal y alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo séptimo del artículo 99 constitucional; incluso, las suscitadas entre los Plenos Regionales y/o los Tribunales Colegiados de una diversa Región, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado."



instruido el inicio de funciones de los Plenos Regionales, mediante Acuerdo General 108/2022, de dieciséis de enero de dos mil veintitres.

7. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

## II. Legitimación

8. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en atención a que fue formulada por la Magistrada presidenta del Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual conoció del amparo en revisión 76/2022 en el que se emitió uno de los criterios contendientes.

9. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

## III. Criterios denunciados

10. Con el fin de determinar si existe o no la contradicción de criterios es pertinente tener en cuenta los aspectos más relevantes de las ejecutorias denunciadas como contradictorias que en síntesis, son los siguientes:

### A. Criterio del Pleno del Trigésimo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 1/2020

11. El Pleno de Circuito del Trigésimo Circuito resolvió la contradicción, mediante sentencia de veintisiete de octubre dos mil veinte y consideró que:

- Los recursos analizados por los órganos contendientes se originaron a partir de diversos juicios de amparo indirecto en los que se reclamaron los cobros



de derecho de alumbrado público realizados por la Secretaría de Finanzas Públicas del Municipio de Aguascalientes. En todos los casos el Juez de Distrito desechó las demandas, al considerar, en esencia, que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VIII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 210, porque **se controvertió el acto de aplicación de una norma general respecto de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya emitió una declaratoria general de inconstitucionalidad**, a saber, la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en la que se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes y Leyes de Ingresos de diversos Municipios para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

- Inconformes con dichas determinaciones, los promoventes interpusieron recursos de queja, de los que correspondió conocer a los Tribunales Colegiados contendientes.

- Por un lado, el **Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito** determinó que el **juicio de amparo indirecto es improcedente**, ya que el medio para impugnar un acto que tiene sustento en una declaratoria de inconstitucionalidad emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es, necesariamente, el procedimiento de denuncia previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo.

- El **Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito** estimó que la causa de improcedencia analizada **no se advertía de manera indudable y manifiesta**, puesto que era necesario hacer un ejercicio interpretativo, lo que **requería un estudio más profundo**.

- Los Tribunales Colegiados **Tercero y Cuarto del Trigésimo Circuito** establecieron que **no se actualiza la causa de improcedencia**, pues **ésta debe aplicarse de manera estricta** y el procedimiento de denuncia por incumplimiento a la declaratoria general de inconstitucionalidad es un mecanismo adicional al juicio de amparo indirecto, de modo que el quejoso puede optar por cualquiera de estos dos para impugnar actos fundados en normas respecto de las cuales existe declaración general de inconstitucionalidad.

- Los tribunales contendientes analizaron la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VIII, en relación con el diverso 210 de la Ley de



Amparo, en cuanto a si es notoria y manifiesta su actualización cuando se señalan como actos reclamados aquellos que se funden en normas generales respecto de las cuales este Alto Tribunal haya emitido declaratoria general de inconstitucionalidad y, en consecuencia, si deben reclamarse vía juicio de amparo indirecto.

• La contradicción consistiría en definir: **1) Si se actualiza de manera notoria y manifiesta** la causa de improcedencia contenida en la **fracción VIII del artículo 61 de la Ley de Amparo**, cuando **se reclamen actos que se funden** en normas sobre las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera realizado una declaración de inconstitucionalidad con efectos generales, ya sea en términos de lo dispuesto en el Capítulo VI, Título Cuarto de la Ley de Amparo, o de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, **2) Si el juicio de amparo indirecto es procedente cuando se reclamen actos que tengan sustento en una norma declarada inconstitucional** por el Alto Tribunal con efectos generales, **o si debe utilizarse únicamente el mecanismo de defensa previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo.**

• El segundo punto porque uno de los Tribunales Colegiados afirmó, como un absoluto, la improcedencia del juicio de amparo indirecto cuando se reclama el cobro del derecho del alumbrado público, porque el medio idóneo para inconformarse es el mecanismo previsto en el artículo 210 de la ley de la materia; en cambio, el resto de los tribunales negaron esta posición absoluta, ya que al tratarse de actos no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VIII, de la Ley de Amparo y el procedimiento especial es adicional al juicio de amparo indirecto.

• En cuanto al **primer problema**, esto es, **la actualización de la causa de improcedencia**, como en los juicios de amparo **se reclamó el cobro** del derecho de alumbrado público y **no las normas en las que se fundó el acto**, no era válido desechar de plano la demanda, porque la causa de improcedencia es clara en establecer que el juicio de amparo indirecto será improcedente cuando **se reclamen normas** respecto de las cuales la Suprema Corte haya emitido declaratoria general de inconstitucionalidad, sin que se actualizara dicha causal si los gobernados **solamente reclaman el acto concreto de aplicación.**

• La causa de improcedencia es clara en establecer que la acción constitucional será improcedente cuando en el juicio de amparo indirecto se reclamen



normas generales respecto de las cuales esta Suprema Corte hubiese emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad, esto es, sólo serán improcedentes los juicios en los que se reclamen normas declaradas inconstitucionales, pero **si los gobernados reclaman el acto concreto de aplicación y no la norma no se actualiza causa notoria y manifiesta de improcedencia** del juicio constitucional.

- Respecto del **segundo punto**, la contradicción surgió de la interpretación sistemática que realizaron los tribunales contendientes del artículo 61, fracción VIII, en relación con el diverso 210, ambos de la Ley de Amparo, por lo que con la finalidad de otorgar seguridad jurídica a los gobernados, era conveniente resolver el fondo del asunto, máxime que cuando se reclaman los actos de aplicación y no la porción legal, no existe una causa notoria y manifiesta de improcedencia.

- **No podía considerarse que el procedimiento de denuncia por incumplimiento a la declaratoria general de inconstitucionalidad previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo excluyera al juicio de amparo indirecto**, pues esta adición que realizó el legislador debía entenderse como una **diversa opción que tienen los gobernados para defenderse**.

- Es posible que los mecanismos puedan tramitarse indistintamente, ya que considerar lo contrario, contravendría el derecho de tutela efectiva, puesto que interpretar el artículo 210 de la Ley de Amparo en el sentido de que excluye la procedencia del juicio de amparo indirecto restringiría las posibilidades que tienen los gobernados para defenderse, y constituiría un obstáculo no previsto en la legislación.

- La intención del legislador, respecto de las reformas que dieron origen al artículo 210 de la Ley de Amparo, consistía en fortalecer al juicio de amparo indirecto ampliando su espectro protector para quienes no tienen los medios o condiciones para promoverlo, por lo que creó en su favor un mecanismo adicional específico al que podrían optar cuando se apliquen normas generales respecto de las que el Tribunal Constitucional haya emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad. Razonar lo contrario sería ir en contra de la voluntad del Congreso General, pues su pretensión fue modernizar y fortalecer el juicio constitucional ampliando las opciones para que los gobernados puedan defenderse, de ahí que esta adición debe entenderse como una diversa opción.





- No es dable considerar que el mecanismo de denuncia por incumplimiento excluye la procedencia del juicio de derechos fundamentales.

- El artículo 210 de la Ley de Amparo establece las reglas relativas a la inobservancia de la declaratoria general de inconstitucionalidad y posibilita a los particulares a exigir la aplicación o el beneficio contenido en las sentencias emitidas por este Alto Tribunal. El juicio de amparo indirecto es un medio de control concentrado que busca la protección de los derechos fundamentales de las personas que sean trastocados por normas generales, actos u omisiones de alguna autoridad o por un particular en casos específicos; de modo que existen dos procedimientos judiciales tramitados ante Juzgados de Distrito que tienen como finalidad la salvaguarda de derechos fundamentales.

- Es jurídicamente factible la existencia de dos mecanismos que pueden tramitarse indistintamente sobre el mismo tipo de actos en el que se aplicaron normas respecto de las cuales el Alto Tribunal haya emitido declaratoria general de inconstitucionalidad, una interpretación contraria contravendría el derecho de tutela judicial efectiva, pues ello restringiría las posibilidades que tienen los gobernados para defenderse de actos que se funden en normas declaradas inconstitucionales.

- Los artículos 47, párrafo tercero, y 72, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refieren a la posibilidad de que la persona, que sin ser parte en la controversia constitucional o en la acción de inconstitucionalidad, pueda denunciar dicho acto de conformidad con el procedimiento previsto para tal efecto. La circunstancia de que se prevea la posibilidad de denunciar la aplicación de la norma, en tanto que se emplea el vocable "podrá" para una persona ajena al procedimiento, no estriba en el deber de denunciar su incumplimiento, sino en la elección de poder acudir o no a este medio, como un mecanismo adicional para salvaguardar el derecho que se ve conculcado.

- No desconocía la interpretación que realizó la Primera Sala de esta Suprema Corte en la jurisprudencia 1a./J. 148/2007, en el sentido de que si la ley que regula el acto reclamado permite recurrirlo a través de un determinado medio de impugnación, utilizando en su redacción el vocable "podrá", ello no implica que



sea de libre elección agotarlo antes de acudir al juicio de amparo indirecto, sino que estriba en la posibilidad de elegir entre recurrir o no la resolución respectiva.

- De una interpretación pro persona del texto del artículo 210 de la Ley de Amparo se desprende que el legislador dio a los gobernados la **posibilidad de optar** por el procedimiento ahí previsto, sin que fuera su intención establecerlo como el único medio de impugnación tratándose de normas respecto de las cuales el Alto Tribunal hubiera emitido declaratoria general de inconstitucionalidad.

- La interpretación sistemática del artículo lleva a pensar que las consecuencias y fines que se persiguen son distintas a las del juicio de amparo indirecto, por lo que la existencia de este último no debe ser entendida como una exclusión. No desconocía el fin del procedimiento especial, esto era, que la autoridad que incurra en repetir el acto sea sancionada administrativa y penalmente.

- Concluyó que: 1) **no se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa prevista por el artículo 61, fracción VIII, de la Ley de Amparo, cuando el acto reclamado se funda en normas generales** respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido declaratoria general de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto por el capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo, o en términos de lo establecido por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 2) **el juicio de amparo indirecto es procedente contra actos de aplicación** fundados en normas generales respecto de los cuales se haya dictado una declaratoria general de inconstitucionalidad.

12. Del referido asunto, derivaron las jurisprudencias PC.XXX. J/30 K (10a.)<sup>5</sup> y PC.XXX. J/29 K (10a.),<sup>6</sup> que indican:

"DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO A LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO

<sup>5</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo II, noviembre de 2020, página 1404, registro digital: 2022442.

<sup>6</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo II, noviembre de 2020, página 1407, registro digital: 2022469.



210 DE LA LEY DE AMPARO, NO EXCLUYE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. El procedimiento de denuncia por incumplimiento a una declaratoria general de inconstitucionalidad previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo, no es el único medio con el que cuentan los afectados para defenderse de actos que tengan su génesis en normas generales respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido declaratoria general de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto por el Capítulo VI del Título Cuarto de la Ley de Amparo, o en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que el vocablo 'podrá' contenido en dicho precepto, interpretado sistemáticamente con los artículos 47, párrafo tercero y 72, párrafo segundo, de esta última legislación, refleja la intención del legislador de **dotar de decisión a los justiciables en cuanto al camino que deban seguir para defenderse de un acto** con las características apuntadas, esto es, **instar el procedimiento establecido en el citado artículo 210, o bien, acudir al procedimiento sumario previsto en el artículo 118 de la ley de la materia**, ya que aun cuando el procedimiento de denuncia de incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo en su vía indirecta tengan un diseño legislativo distinto, procesalmente también sean regulados de manera diversa y tengan alcances y efectos jurídicos diferentes, **ambos cumplen con el fin de restablecer al particular en el goce de los derechos fundamentales que se estimen violados** y, por ende, de resguardar el orden constitucional, lo que implica que tenga libertad de elegir la vía que estime idónea para combatir actos de esa naturaleza, de ahí que, dichos procedimientos no sean excluyentes entre sí, interpretación que es acorde con el derecho de tutela judicial efectiva; por ello, es jurídicamente válido concluir que la intención del legislador fue crear un mecanismo adicional al juicio de amparo para que los particulares se defendan de actos fundados en normas declaradas inválidas, pero no limitar la procedencia del medio de control constitucional que por antonomasia ha sido a lo largo de la historia de la justicia constitucional, el mecanismo protector y restitutorio de derechos humanos."

"JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA ACTOS DE APLICACIÓN FUNDADOS EN NORMAS GENERALES RESPECTO DE LOS CUALES SE HUBIESE DICTADO UNA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL CAPÍTULO VI DEL TÍTULO CUARTO DE LA LEY DE AMPARO, O EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL NO PREVERLOS EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO. El precepto legal citado, textualmente establece que el juicio de amparo será improcedente cuando se reclamen normas generales respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto por el Capítulo VI del Título Cuarto de dicha Ley, o en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Luego, en la tesis aislada 2a. CLVII/2009, de rubro: 'IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVÉN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA.', la Segunda Sala del Alto Tribunal sostuvo que las causas de improcedencia deben aplicarse de manera estricta, con el fin de que la salvaguarda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los derechos fundamentales a través del juicio de amparo sea efectiva, por lo que ante posibles interpretaciones de las causales de improcedencia, el juzgador debe declarar fundada la que se hubiese demostrado fehacientemente; por tanto, si en el juicio de derechos fundamentales se reclama el acto de aplicación de una norma general respecto de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiese emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad, como podría ser el cobro del derecho de alumbrado público por concepto de consumo de energía eléctrica, fundado en las leyes declaradas inconstitucionales por el Pleno del Alto Tribunal del País al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2019**, pero no se impugna la norma, el juicio resulta procedente; sin embargo, si lo que se reclama es la ley, sea en su vertiente de autoaplicativa o heteroaplicativa, sí se actualiza de manera manifiesta e indudable el supuesto de improcedencia previsto por la **fracción VIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.**"

### **B. Criterio del Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 76/2022**

13. Una persona física promovió juicio de amparo indirecto **contra la resolución** dictada por la Dirección Ejecutiva de Regulación de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Químicas, así como **los artículos** 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud, mediante



la cual determinó improcedente la solicitud para ejercer los derechos correlativos al autoconsumo de marihuana con fines lúdicos.

14. De la demanda correspondió conocer al Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien la registró bajo el número de expediente 992/2021; y, mediante resolución de seis de enero de dos mil veintidós, por un lado, sobreseyó en el juicio y, por otro, concedió el amparo.

15. Contra tal determinación, el Director Ejecutivo de Regulación de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Químicas de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud interpuso recurso de revisión, del que conoció el Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el número de expediente **RA-76/2022**, el cual, mediante sentencia de seis de abril de dos mil veintidós, determinó devolver los autos a la Secretaría de Acuerdos de ese órgano, a efecto de dar vista al quejoso con la actualización de una posible causa de improcedencia para que manifestara lo que a su derecho conviniera de acuerdo con lo previsto en el artículo 64 de la Ley de Amparo.

16. Transcurrido el plazo otorgado al quejoso, el veintiocho de abril siguiente, el Tribunal Colegiado del conocimiento dictó sentencia, en la que sobreseyó en el juicio, al estimar medularmente, que:

- Se advertía la **actualización de diversas causales de improcedencia** a las analizadas por el Juez de Distrito.

- Por un lado, **por lo que hacía a los artículos 237, 245, fracción I, y 248 de la Ley General de Salud** se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el **artículo 61, fracción XII, en relación con el diverso 5, fracción I, ambos de la Ley de Amparo**, porque el quejoso **no demostró que le generaran perjuicio**, esto era, que la autoridad responsable le negó la autorización para el consumo personal y lúdico de cannabis sativa y sus variantes.

- Los preceptos impugnados **no podían ser aplicados en perjuicio del quejoso**, toda vez que **no formaban parte del sistema prohibicionista que restringía el uso de la cannabis con fines lúdicos**.



- Por otro lado, se actualizaban las causas de improcedencias establecidas en el artículo **61, fracciones VIII y XXIII, en relación con el diverso 210**, ambos de la Ley de Amparo, respecto de **los artículos 235, último párrafo, y 247, último párrafo, de la Ley General de Salud**, toda vez que **se reclamó una norma** respecto de la cual el Tribunal Pleno **emitió una declaratoria general de inconstitucionalidad**.

- Esta Suprema Corte, al resolver la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, declaró la inconstitucionalidad de los artículos impugnados citados, de modo que después de dicha declaratoria general, el juicio de amparo indirecto resultaba improcedente porque las normas ya habían sido expulsadas del orden jurídico con efectos generales.

- Ante la entrada en vigor de la declaratoria general de inconstitucionalidad de los preceptos con base en los cuales implícitamente **se negó al quejoso la autorización para el consumo personal de cannabis, debió denunciar dicho acto conforme al procedimiento especial previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo**, el cual no tenía plazo para su promoción.

- El vocablo "podrá", contenido en el primer párrafo del artículo 210 de la Ley de Amparo, no implica la posibilidad de elegir entre denunciar la aplicación de las normas de observancia general objeto de la declaratoria general de inconstitucionalidad o promover el juicio de amparo indirecto contra dicha aplicación, sino que solamente significa la opción de conformarse o no con la aplicación de las normas expulsadas del orden jurídico nacional, pero solamente a través del procedimiento idóneo para ello, que es el especial previsto en el precepto mencionado.

- **Al existir una causa de improcedencia expresa respecto de la impugnación de normas declaradas inconstitucionales con efectos generales**, y como el legislador proveyó un procedimiento especial para el caso de que con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria respectiva se aplicaran las normas invalidadas, entonces, dicho procedimiento especial y el juicio de amparo indirecto son excluyentes entre sí.

- Esta interpretación es acorde con el derecho de tutela judicial efectiva, ya que el legislador no previó plazo para denunciar la aplicación de una norma



invalidada en esos términos. Si bien era cierto que el artículo 118 de la Ley de Amparo prevé un procedimiento abreviado para el trámite del juicio de amparo indirecto cuando se cuestionen leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, también era cierto que ello no es aplicable en aquellos casos en los que exista un medio de defensa que se deba agotar previamente a su promoción.

- La jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de normas generales no tiene la misma naturaleza de las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte que contienen una declaratoria general de inconstitucionalidad porque, en el segundo supuesto, las disposiciones objeto de la declaratoria pierden su validez por su expulsión del orden jurídico nacional, es decir, la decisión tiene efectos derogatorios, por lo que se prohíbe su aplicación, lo cual no es propio de ninguna jurisprudencia; por tanto, resulta congruente que el legislador haya previsto, en beneficio de las personas afectadas, un diverso procedimiento especial y de mayor agilidad para denunciar, en cualquier momento, ante un Juez de Distrito a la autoridad que aplique normas que fueron materia de una declaratoria general de inconstitucionalidad.

- La declaratoria general es un medio de control de la constitucionalidad de normas generales independiente y excluyente del juicio de amparo indirecto, de ahí que el artículo 118 de la Ley de Amparo no se refiera al caso en que exista una declaratoria general de inconstitucionalidad con efectos generales por el Pleno de esta Suprema Corte.

17. Del referido asunto, derivó la tesis I.23o.A.1 K (11a.),<sup>7</sup> que indica:

"DENUNCIA DE INCUMPLIMIENTO A UNA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY DE AMPARO, QUE ES EL IDÓNEO, EXCLUYE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS GENERALES EXPULSADAS DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.

<sup>7</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo VII, junio de 2022, página 6248, registro digital: 2024834.



"Hechos: El quejoso promovió juicio de amparo indirecto en contra de los artículos 235, último párrafo, y 247, último párrafo, de la Ley General de Salud y de su acto de aplicación, con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, en la que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expulsó del orden jurídico nacional dichas normas generales.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito establece que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracciones VIII y XXIII, en relación con el diverso 210, ambos de la Ley de Amparo, los cuales establecen la inejecutabilidad de la acción constitucional en contra de actos en los que se hubieran aplicado normas generales, respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo, o en términos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Justificación: Lo anterior, porque el vocablo 'podrá' contenido en el primer párrafo del artículo 210 de la Ley de Amparo, no implica la posibilidad de elegir entre denunciar la aplicación de las normas de observancia general objeto de la declaratoria general de inconstitucionalidad, o promover el juicio de amparo indirecto en contra de tal aplicación, sino que solamente significa la opción de **conformarse o no con la aplicación de las normas expulsadas del orden jurídico nacional, pero de inconformarse sólo podrá hacerlo a través del procedimiento idóneo para ello**, que es el especial previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo. De ahí que **al existir una causal de improcedencia expresa prevista en el artículo 61, fracciones VIII y XXIII, en relación con el precepto 210, ambos de la Ley de Amparo, respecto de la impugnación de normas declaradas inconstitucionales con efectos generales, y prever el legislador un procedimiento especial para el caso de que con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria respectiva se apliquen las normas invalidadas, dicho procedimiento especial sí es excluyente del juicio de amparo indirecto. Ello, porque las disposiciones objeto de la declaratoria general de inconstitucionalidad pierden su validez por su expulsión del orden jurídico nacional**, es decir, la decisión en estos casos tiene efectos derogatorios y, por tanto, resulta





congruente que en atención a la naturaleza extraordinaria del juicio de amparo, el legislador previera en beneficio de las personas afectadas un diverso procedimiento especial y de mayor agilidad, para denunciar, sin límite de tiempo para promover ante un Juez de Distrito, a la autoridad que aplique normas que fueron materia de una declaratoria general de inconstitucionalidad, por lo que esa denuncia es el único medio para reclamar la violación a una declaratoria general de inconstitucionalidad, no así un nuevo juicio de amparo indirecto."

#### IV. Existencia de la contradicción

**18.** De conformidad con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una contradicción de criterios existe cuando concurren los siguientes supuestos:

- Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes.
- Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

**19.** Además, el Pleno de esta Suprema Corte ha determinado que la contradicción de criterios es existente, independientemente de que las resoluciones contendientes partan de aspectos fácticos distintos, siempre y cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, esto se refleja en la jurisprudencia P./J. 72/2010, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las



Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que



cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."<sup>8</sup>

20. Asimismo, se ha considerado que para que exista la contradicción es indispensable que lo afirmado en una sentencia se niegue en la otra o viceversa y que la cuestión jurídica estudiada en los criterios antagónicos goce de generalidad y no de individualidad, de manera que con la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción se cumpla el propósito de unificar criterios y, en consecuencia, dar seguridad jurídica.

21. En ese sentido, la existencia de la contradicción de criterios no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, sino que solamente forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

22. De ahí que si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque a partir de dichos elementos particulares se construyó el criterio jurídico o la legislación o, incluso, la jurisprudencia aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, la contradicción de criterios no puede configurarse, ya que no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar una jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto.

23. Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes, este Tribunal Pleno advierte que **sí existe la contradicción de criterios denunciada**, debido a que los órganos contendientes examinaron una **misma cuestión jurídica**, consistente en la procedencia del juicio de amparo indirecto cuando se

<sup>8</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



reclaman actos que se fundan en normas respecto de las cuales esta Suprema Corte hubiese emitido una declaración general de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por el capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo o por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y arribaron a conclusiones discrepantes.

**24.** Lo anterior, porque el **Pleno del Trigésimo Circuito** determinó que al tratarse de **actos concretos de aplicación y no de normas declaradas inconstitucionales** por este Alto Tribunal, **no puede considerarse actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VIII, de la Ley de Amparo**, puesto que las causales de improcedencia deben ser de aplicación estricta, es decir, no pueden ampliarse a otros supuestos no previstos expresamente por el propio legislador.

**25.** Además, estimó que no puede considerarse que el procedimiento de denuncia previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo excluya la promoción del juicio de amparo indirecto, ya que la intención del legislador fue añadir un mecanismo de protección, sin que esto implique cerrar la procedencia de dicho juicio respecto de los actos que se funden en normas declaradas inconstitucionales por esta Suprema Corte, mediante declaratoria general de inconstitucionalidad.

**26.** En consecuencia, concluyó que la vía para defenderse de actos que se sustentan en normas respecto de las cuales este Alto Tribunal hubiera emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad puede ser, tanto el juicio de amparo, que deberá tramitarse en términos del artículo 118 de la Ley de Amparo, como la opción de instar el procedimiento de denuncia previsto en el artículo 210 de la ley mencionada.

**27.** En cambio, el **Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** resolvió que el **juicio de amparo indirecto es improcedente respecto del acto concreto de aplicación**, emitido con posterioridad a la declaratoria general de inconstitucionalidad de las normas que lo sustentan, por lo que se debió denunciar su aplicación en términos del artículo 210 de la Ley de Amparo, es decir, ante la entrada en vigor de la declaratoria general de inconstitucionalidad de los preceptos con base en los cuales implícitamente se



fundó el acto reclamado por el quejoso, debió denunciarlo conforme al procedimiento especial.

**28.** Lo anterior, porque existe una **causa de improcedencia expresa** del juicio de amparo indirecto cuando se impugnen normas declaradas inconstitucionales con efectos generales, en términos de las fracciones VIII y XXIII del artículo 61, en relación con el diverso 210, ambos de la Ley de Amparo, y porque el legislador previó un **procedimiento especial para el caso de que con posterioridad a la entrada en vigor de una declaratoria de este tipo se apliquen las normas invalidadas; de modo que éstos son excluyentes entre sí.**

**29.** De lo hasta aquí expuesto se advierte que los órganos contendientes se pronunciaron, de manera contradictoria, respecto de dos temas centrales, a saber: a) cuál es la vía por la que deben reclamarse los actos concretos de aplicación fundados en normas respecto de las cuales esta Suprema Corte hubiera emitido declaratoria general de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto por el capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo o por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) Respecto de la procedencia del juicio de amparo indirecto cuando se impugnan dichos actos.

**30.** Bajo ese orden de ideas, para dar solución a los puntos de discrepancia es necesario determinar:

**1)** Cuál es la vía en que se deben combatir actos que se funden en normas respecto de las cuales esta Suprema Corte haya emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad, esto es, si se puede promover juicio de amparo indirecto, el procedimiento previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo, o cualquiera de estas vías;

**2)** En caso de no ser procedente el juicio de amparo indirecto, qué causa de improcedencia se actualiza.

**31.** Cabe precisar que ambos órganos colegiados coinciden en que el juicio de amparo indirecto es improcedente cuando se reclaman normas respecto de las cuales este Alto Tribunal emitió declaratoria general de inconstitucionalidad,



al actualizarse la causal prevista en la fracción VIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

**32.** 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

## **V. Estudio de fondo**

### **V.1 Criterio o *ratio decidendi***

**33.** Este Tribunal Pleno considera que la vía para combatir actos de aplicación de normas que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera declarado inconstitucionales con efectos generales, ya sea en términos del capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es tanto el juicio de amparo indirecto como la denuncia de incumplimiento prevista en el artículo 210 de la Ley de Amparo, indistintamente, a elección del afectado.

### **V.2. Declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales**

**34.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, ya sea, en un procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, establecido en el capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo; o bien, mediante una acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**35.** Cabe destacar que la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, relativa a la norma que se alegó fue aplicada en el acto reclamado en uno de los juicios de amparo indirecto que dio origen a uno de los criterios discrepantes, se tramitó y resolvió de conformidad con las disposiciones anteriores



a la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno, mientras que la demanda de amparo indirecto, en que se impugnó el acto de aplicación en cuestión, se presentó el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, es decir, durante la vigencia de las disposiciones reformadas.

**36.** Mientras que la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en la que se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes y Leyes de Ingresos de diversos Municipios para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, entre las que se encuentran las normas aplicadas en los actos reclamados en las demandas que dieron origen a las resoluciones que originaron la contradicción de tesis resuelta por el Pleno del Trigésimo Circuito, fue tramitada y fallada conforme a las normas vigentes antes de la reforma constitucional publicada el once de marzo de dos mil veintiuno y, por ende, de la reforma legal publicada el siete de junio del mismo año. Y las demandas de amparo indirecto respectivas fueron promovidas durante la misma vigencia.

**37.** Ahora, el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, con anterioridad a la reforma constitucional publicada el once de marzo de dos mil veintiuno, de conformidad con lo establecido en el artículo 107, fracción II, de la Ley Fundamental,<sup>9</sup> tenía su origen en la existencia de una jurisprudencia por reiteración, en la que los órganos del Poder Judicial de la Federación deter-

<sup>9</sup> Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"II. ...

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria."



minaran la inconstitucionalidad de una norma general, que no versara sobre la materia tributaria.

**38.** En esos casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación notificaba a la autoridad emisora y transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se superara el problema de inconstitucionalidad, este Alto Tribunal emitía, siempre que fuera aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijaban sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

**39.** Con posterioridad a la reforma constitucional de referencia, la declaratoria general de inconstitucionalidad puede tramitarse por la existencia de una jurisprudencia de Tribunales Colegiados de Circuito, por reiteración o de este Alto Tribunal, por precedente y la única variante es que ahora se especifica que es el presidente quien ordena la referida notificación al órgano emisor.<sup>10</sup>

**40.** Por su parte, la Ley de Amparo, ordenamiento reglamentario al que remite nuestra Constitución, respecto al trámite de la declaratoria general de inconstitucionalidad, disponía, antes de la reforma publicada el siete de junio de dos mil veintiuno, lo siguiente:

**"Artículo 231.** Cuando las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la incons-

<sup>10</sup> "Artículo 107. ...

"...

"II. ...

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria. ..."





titucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la Sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.

"Lo dispuesto en el presente capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria."

**Artículo 232.** Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

**Artículo 233.** Los Plenos de Circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general."

**Artículo 234.** La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:



"I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y

"II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

"Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

**"Artículo 235.** La declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles."

**41.** De lo anterior, se aprecia que siguiendo lo establecido en la Norma Fundamental, su ley reglamentaria en la materia preveía que, cuando en juicios de amparo indirecto una de la Salas o el Pleno de esta Suprema Corte resolviera la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión, en una materia no tributaria, esto es, antes de que se integrara jurisprudencia, se notificaría a la autoridad emisora.

**42.** Y, una vez emitida la jurisprudencia por reiteración, ya fuera, por los Tribunales Colegiados, por los Plenos de Circuito, las Salas de la Suprema Corte o por el Tribunal Pleno, la Suprema Corte de Justicia notificaría a la autoridad emisora para los efectos previstos en la fracción II del artículo 107 constitucional.

**43.** En el caso de jurisprudencia de Tribunales Colegiados, el Pleno de Circuito, a petición de la mayoría de sus miembros, solicitaría a este Alto Tribunal realizar el trámite de declaratoria general de inconstitucionalidad.

**44.** Así, como una deferencia a la autoridad emisora, se le otorgaba constitucionalmente un plazo de noventa días naturales para que ella misma eliminara el vicio de constitucionalidad, el cual en caso de ser los órganos legislativos federal o locales, se deberán computar dentro de sus periodos ordinarios de sesiones.

**45.** Y, de persistir el referido vicio de constitucionalidad, una vez transcurrido ese lapso, el Tribunal Pleno, por mayoría de cuando menos ocho votos, podría



realizar la declaratoria general de inconstitucionalidad, que bajo ningún caso, estaría en posibilidad de modificar el criterio de la jurisprudencia respectiva, pero establecería la fecha a partir del cual surtiría efectos (que no podrían ser retroactivos, salvo en materia penal), así como los alcances y condiciones para la declaratoria correspondiente, la cual sería remitida al Diario Oficial de la Federación, así como al medio de difusión oficial en que hubiera sido publicada la norma, para que en el plazo de siete días hábiles fuera publicada en dichos medios.

**46.** Con posterioridad a la reforma legal de siete de junio de dos mil veintiuno,<sup>11</sup> las modificaciones consisten en que cuando en la revisión en los juicios de amparo indirectos, el Pleno o Salas de este Alto Tribunal resuelvan la inconstitucionalidad de una norma que no sea en materia tributaria, el presidente o presidenta de la Sala o de este Tribunal Constitucional informará al órgano emisor, esto es, ya no se requiere que sea la segunda ocasión que se declare la inconstitucionalidad y se establece el plazo de quince días para efectuar el informe en mención.

<sup>11</sup> **Artículo 231.** Cuando las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, el presidente o la presidenta de la Sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días.

"Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria."

**Artículo 232.** Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

**Artículo 233.** Los Plenos Regionales, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su región se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión."

**Artículo 234.** La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá: ..."



47. Y, propiamente en cuanto al trámite de declaratoria general de inconstitucionalidad, en consonancia con la reforma constitucional, la ley actualmente hace referencia a que la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados debe ser por reiteración y la de esta Suprema Corte, por precedente. Asimismo, señala en vez de los Plenos de Circuito, a los Plenos Regionales.

48. Se precisa, además, que la declaratoria en ningún caso modificará el sentido de la jurisprudencia, que tampoco lo podrá hacer respecto de la resolución que el dio origen.

49. Por otra parte, nuestra Ley Fundamental prevé un medio de control de constitucionalidad abstracto de normas de carácter general, en los siguientes términos:

**"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:

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

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



"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

"e) (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

"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;

"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; e,

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

"La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

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



"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

"...

"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.

"En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

**50.** En lo que interesa destacar, de la transcripción efectuada se desprende que la acción de inconstitucionalidad se tramitará en términos de la ley reglamentaria de la materia; dicho medio de control de constitucionalidad se efectuará respecto de normas generales, incluyendo las de materia electoral; los entes legitimados para instar dicha acción; el efecto invalidante con efectos generales se alcanzará cuando el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte así lo determine por una mayoría calificada de, cuando menos, ocho de sus miembros; no tendrá efectos retroactivos, salvo en la materia penal; y, en caso de incumplimiento de la determinación relativa, será aplicable lo previsto en la fracción XVI del numeral 107 constitucional,<sup>12</sup> relativo al incumplimiento de las sentencias de amparo.

<sup>12</sup> **XVI.** Si la autoridad **incumple la sentencia que concedió el amparo**, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria."



51. Por su parte, la ley reglamentaria, en cuanto a las sentencias señala:

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

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

**"ARTÍCULO 72.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

"Si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria se aplicara la norma general declarada inválida, el afectado podrá denunciar dicho acto de conformidad con el procedimiento previsto para tal efecto en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

52. De los numerales reproducidos se obtiene que este Tribunal Constitucional determinará a partir de cuándo surtirán efectos las sentencias en que se



declare la invalidez de normas con efectos generales y que éstas no podrán tener efectos retroactivos, a excepción de la materia penal.

**53.** Asimismo, se establece la suplencia de los conceptos de invalidez en las acciones de inconstitucionalidad, que este Alto Tribunal podrá fundar la invalidez de las normas generales impugnadas, con base en cualquier norma constitucional o convencional, que verse sobre derechos humanos, de la que el Estado Mexicano sea Parte, sea o no invocada en la demanda; sin embargo, en materia electoral, se deberá ceñir a las violaciones expuestas en el escrito de demanda.

**54.** También se prevé que las resoluciones invalidantes tendrán que ser aprobadas con, cuando menos, el voto de ocho Ministros, en caso contrario, se desestimaré la acción y se archivaré el asunto.

**55.** Y que en caso de que una norma invalidada sea aplicada, el afectado podrá denunciar en términos de la Ley de Amparo.

**56.** Ahora, la denuncia a que se refiere es la relativa a la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en el entendido de que ninguna autoridad puede aplicar la norma declarada inválida una vez que la declaratoria relativa entra en vigor, ya que ésta es expulsada del ordenamiento jurídico, con efectos *erga omnes*, por lo cual se previó dicha denuncia, la cual se regula desde la publicación de la actual Ley de Amparo, en su artículo 210, de la forma siguiente:

**"Artículo 210.** Si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria general de inconstitucionalidad, se aplica la norma general inconstitucional, el afectado podrá denunciar dicho acto:

"I. La denuncia se hará ante el Juez de Distrito que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

"Si el acto denunciado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, el trámite se





llevará ante el Juez de Distrito que primero admita la denuncia; en su defecto, aquél que dicte acuerdo sobre ella o, en su caso, el que primero la haya recibido.

"Cuando el acto denunciado no requiera ejecución material se tramitará ante el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida el denunciante.

"El Juez de Distrito dará vista a las partes para que en un plazo de tres días expongan lo que a su derecho convenga.

"Transcurrido este plazo, dictará resolución dentro de los tres días siguientes. Si fuere en el sentido de que se aplicó la norma general inconstitucional, ordenará a la autoridad aplicadora que deje sin efectos el acto denunciado y de no hacerlo en tres días se estará a lo que disponen los artículos 192 al 198 de esta Ley en lo conducente. Si fuere en el sentido de que no se aplicó, la resolución podrá impugnarse mediante el recurso de inconformidad;

"II. Si con posterioridad la autoridad aplicadora o en su caso la sustituta incurrieran de nueva cuenta en aplicar la norma general declarada inconstitucional, el denunciante podrá combatir dicho acto a través del procedimiento de denuncia de repetición del acto reclamado previsto por el Capítulo II del título tercero de esta ley.

"El procedimiento establecido en el presente artículo será aplicable a los casos en que la declaratoria general de inconstitucionalidad derive de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

**57.** La disposición anteriormente transcrita prevé una vía especial para que en caso de que una norma sea declarada inconstitucional con efectos generales por este Alto Tribunal, ya sea, como consecuencia del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad regulado en la misma Ley de Amparo, o mediante una acción de inconstitucionalidad, en términos de la ley reglamentaria, y la determinación correspondiente haya entrado en vigor, el afectado pueda combatir el acto de aplicación, mediante la denuncia de incumplimiento, que será formulada ante el Juez de Distrito, según lo siguiente:



- Si el acto se está ejecutando o se ejecutó, ante el juzgador que tenga jurisdicción en donde deba tener ejecución, si son varios lugares en donde puede tener ejecución, se tramitará ante el primer juzgador que admita la denuncia, o del que primero emita acuerdo respecto de ésta, o el primero que la haya recibido.

- Ante el Juez del domicilio del afectado, en caso de que el acto no requiera ejecución.

**58.** Una vez admitida la denuncia, el Juez dará vista a las partes por el plazo de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga y transcurrido ese lapso, dictará resolución dentro de los tres días posteriores.

**59.** En caso de que se hubiera aplicado la norma declarada inconstitucional, ordenará a la autoridad aplicadora dejar sin efectos el acto denunciado, de no hacerlo así en el plazo de tres días, actuará conforme a lo previsto en los artículos 192 al 198 de la misma Ley de Amparo y, en el supuesto de que se determine que la norma no fue aplicada, dicha resolución será recurrible mediante inconformidad.

**60.** Asimismo, dispone que en la hipótesis de que la autoridad aplicadora o la autoridad sustituta, nuevamente apliquen la norma en cuestión, el denunciante podrá combatir el acto mediante denuncia de repetición del acto reclamado, en términos de la misma legislación.

**61.** De lo hasta aquí expuesto, se concluye que el legislador dispone expresamente que el afectado por la aplicación de una norma declarada inconstitucional por este Alto Tribunal, con efectos generales, ya sea en términos de la Ley de Amparo, es decir, mediante declaratoria general de inconstitucionalidad, o en una acción de inconstitucionalidad, cuyos efectos ya se encuentren en vigor, podrá combatir dicho acto mediante la denuncia de incumplimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, el cual es un procedimiento especial que no exige que el denunciante haya sido parte en la acción de inconstitucionalidad y, en caso de la declaratoria tramitada conforme a la Ley de Amparo, el afectado no pudo ser parte, porque solamente interviene en dicho procedimiento el órgano emisor de la norma y no hay plazo para efectuar la denuncia correspondiente.



### V.3 Argumentación

**62.** Ahora, este Tribunal Pleno debe determinar si la denuncia de incumplimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad es la única vía para combatir un acto fundado en una norma declarada inconstitucional con efectos generales o si también se puede impugnar en juicio de amparo indirecto.

**63.** En principio, es necesario tener en cuenta que no existe previsión expresa ni en la Ley Fundamental, ni en las legislaciones secundarias en cuestión, principalmente en la Ley de Amparo, que disponga que es improcedente el juicio de amparo indirecto contra el acto de aplicación de una norma declarada inconstitucionalidad con efectos generales, en tanto que sí se señala así, cuando el acto reclamado lo constituye la norma misma.

**64.** Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, que indica:

**"Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"VIII. Contra normas generales respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto por el Capítulo VI del Título Cuarto de esta Ley, o en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

**65.** En relación con la interpretación de las causas de improcedencia en el juicio de amparo indirecto, ya desde antes de la reforma constitucional de derechos humanos de dos mil once, esta Suprema Corte había determinado que debe ser de manera estricta, de modo que la hipótesis ahí establecida no podría interpretarse más allá del caso expresamente contemplado, por lo que no puede aplicarse de forma extensiva a hipótesis diversas, como sería el acto fundado en una norma declarada inconstitucional con efectos generales. Al respecto, se



considera aplicable el criterio sustentado por la Segunda Sala, que este Tribunal Pleno comparte, contenido en la tesis 2a. CLVII/2009,<sup>13</sup> que indica:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVEN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben interpretarse de manera estricta, de manera que la salvaguarda de la Constitución y de las garantías individuales a través de dicho proceso sea efectiva, de lo cual deriva que ante distintas posibles interpretaciones de las fracciones que componen el artículo 73 de la Ley de Amparo, el Juez debe acoger únicamente aquella que se haya acreditado fehacientemente, evitando dejar, con base en presunciones, en estado de indefensión al promovente, lo que es acorde al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, que condicionan la actuación de todos los poderes públicos, incluido el Juez de amparo."

**66.** Ahora, el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad de normas generales y actos, en lo que aquí interesa, en el que se pueden combatir actos de autoridades o de particulares, bajo circunstancias específicas, que vulneren derechos humanos y tiene como propósito restablecer al gobernado en el Pleno goce de sus derechos fundamentales.

**67.** Este Tribunal Pleno, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 1o. de nuestra Ley Suprema, esto es, bajo una interpretación *pro homine*, y de conformidad con el principio pro acción, considera que debido a que la acción de amparo es aquella por medio de la cual los gobernados pueden combatir las violaciones a sus derechos fundamentales, y mediante ella se garantiza la plena eficacia de éstos, mediante la vía de amparo, ya sea en la forma directa o indirecta, según el caso, se concluye que es procedente el juicio de amparo indirecto para combatir actos fundados en normas respectos de las cuales este Alto Tribunal hubiera emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad,

<sup>13</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 324, registro digital: 165538.



ya sea en términos de lo dispuesto por el capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es procedente, de manera indistinta, el juicio de amparo indirecto o el mecanismo especial previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo.

**68.** Lo anterior, máxime que el legislador, al regular la improcedencia del juicio de amparo indirecto previó únicamente que éste lo era respecto de la norma declarada inconstitucional con efectos generales, pero no en relación con su acto de aplicación, y tampoco lo hizo, incluso, aun cuando efectuó una amplia reforma judicial con posterioridad, de ahí que se debe concluir que la previsión del mecanismo contemplado en el artículo 210 de la Ley de Amparo no es en forma alguna excluyente del juicio de amparo, sino que es una vía especial y adicional a la vía del amparo, esto es, constituye un medio expedito, sin límite de tiempo para su interposición y sin necesidad de que los afectados acudan al amparo, aunque tampoco les impide instar la acción de amparo.

**69.** Incluso se considera así, ya que por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad es insuficiente que la población conozca con la mera publicación de la ejecutoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, con exactitud a partir de cuándo surte efectos, como sucede con frecuencia cuando este Tribunal Pleno determina que es a partir de la notificación de los puntos resolutivos al órgano legislativo, por lo cual este Tribunal Constitucional considera que se debe privilegiar que el justiciable tenga expedita la vía que constitucionalmente está prevista para hacer valer los derechos fundamentales que puedan ser vulnerados por una norma general.

**70.** Lo anterior, con mayor razón, si la inconstitucionalidad de la norma en cuestión ya fue declarada con efectos generales y dicha declaratoria ya entró en vigor, por lo cual, no debió ser vuelta a aplicar, por lo que es menester garantizar que se tenga un mecanismo expedito para reclamar el acto de aplicación, aun cuando no se tenga certeza si la declaratoria correspondiente ya entró en vigor, con lo cual se cumple con el acceso a la tutela jurisdiccional en aras de hacer efectivo lo dispuesto en el numeral 17 constitucional, derecho público subjetivo que, como ha sido definido este Tribunal Constitucional, toda persona



tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.<sup>14</sup>

**71.** Ahora, en cuanto a que el artículo 210 de la Ley de Amparo, que señala: "Si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria general de inconstitucionalidad, se aplica la norma general inconstitucional, el afectado **podrá** denunciar dicho acto", este Tribunal Pleno considera que la expresión "podrá", no implica que el afectado pueda optar entre denunciar o no denunciar, sino en acudir a esa vía o al juicio de amparo indirecto.

**72.** Lo anterior, sin soslayar que en la jurisprudencia 1a./J. 148/2007,<sup>15</sup> de rubro: "RECURSOS ORDINARIOS. EL EMPLEO DEL VOCABLO 'PODRÁ' EN LA LEGISLACIÓN NO IMPLICA QUE SEA POTESTATIVO PARA LOS GOBERNADOS AGOTARLOS ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO.", la Primera Sala de este Alto Tribunal, determinó que el vocablo "podrá" se refiere a la posibilidad de elegir entre recurrir o no la resolución a través del medio de impugnación previsto en la ley que regula el acto reclamado, pero no implica que sea potestativo para los gobernados agotarlo antes del juicio de amparo indirecto.

**73.** Sin embargo, se considera que dicho criterio no es aplicable en este caso, en tanto que la exégesis ahí efectuada corresponde a la interposición de recursos ordinarios, a efecto de cumplir con el principio de definitividad del juicio de amparo indirecto.

**74.** Esto se considera así, pues en aras de cumplir con el derecho a la tutela jurisdiccional del afectado por un acto fundado en una norma que, se reitera,

<sup>14</sup> Jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de la Primera Sala, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, registro digital: 172759.

<sup>15</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, enero de 2008, página 355, registro digital: 170455.



nunca debió ser aplicada porque ya estaba en vigor la declaratoria respectiva, la cual tiene efectos *erga omnes* y trae consigo la prohibición para todas las autoridades de volver a aplicar la norma general declarada inconstitucional con esos efectos, de modo que se debe entender como la oportunidad de elegir entre ese mecanismo, cuya promoción, incluso, no está condicionada a temporalidad alguna, como sí lo está el juicio de amparo indirecto, o este último, a efecto de lograr, que bajo ninguna circunstancia subsista un acto fundado en una norma que vulnera la Constitución, logrando la eficacia del principio de supremacía constitucional contenido en el numeral 133 de la Ley Fundamental.

**75.** Y se reconoce que la vía del amparo debe permanecer expedita para que los afectados por actos fundados en normas declaradas inconstitucionales con efectos generales puedan hacer efectivos sus derechos, en un juicio de la mayor relevancia porque son los derechos inherentes a la naturaleza humana los que se encuentran en juego, máxime que en el juicio de amparo indirecto se cuenta con la posibilidad de otorgar una medida suspensiva con lo que el afectado puede paralizar los efectos del acto reclamado en tanto se dicta la resolución de fondo, medida con la que no cuenta al acudir a la denuncia de incumplimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, en un caso de gran relevancia, ya que como se ha hecho énfasis, la aplicación de esa norma nunca debió darse.

**76.** Además, considerar improcedente el juicio de amparo indirecto terminaría por vulnerar, en perjuicio de los afectados el derecho de igualdad ante la ley,<sup>16</sup> pues no se justificaría que quien reclame un acto fundado en una norma posiblemente inconstitucional pueda obtener la suspensión del acto reclamado y quien combata un acto fundado en una norma ya declarada inconstitucional con efectos generales no pueda tener tal beneficio, cuando la propia Constitución garantiza que exista un juicio de regularidad constitucional al que puedan acudir todas las personas en territorio mexicano.

<sup>16</sup> Resulta orientador en cuanto a la obligación general del legislador de dar el mismo trato en la ley y hacer igual atribución de iguales derechos y obligaciones a todas las personas la tesis 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.", 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 974, noviembre de 2015, registro digital: 2010493.



77. Y, una vez que el afectado decida, en su caso, instar por la vía del amparo, se le debe dar la mayor agilidad posible al procedimiento, mediante la aplicación del procedimiento sumario previsto en el numeral 118 de la Ley de Amparo,<sup>17</sup> aunque dicho precepto se refiere expresamente al supuesto en que se combate un acto de aplicación de una norma general declarada inconstitucional por jurisprudencia, ya que en caso de que se controvierta una norma declarada inconstitucional mediante declaratoria general de inconstitucionalidad, por mayoría de razón, debe ser aplicada tal disposición, puesto que es un requisito indispensable para dar trámite a la declaratoria respectiva, que exista jurisprudencia.

78. Incluso, nada impide que se dé el mismo trámite cuando se combata, mediante juicio de amparo indirecto, el acto de aplicación de una norma declarada inconstitucional por acción de inconstitucionalidad, pues si bien es cierto que las consideraciones por las que se declaró su invalidez solamente serán obligatorias cuando se hubieran votado, al menos, por ocho Ministros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la ley de la materia, vigente en el momento que se emitió el criterio contendiente y los que le dieron origen a éste, también es cierto que, aunque las razones de su inconstitucional no fueran obligatorias al no lograrse el consenso por ocho Ministros, **la declaración de invalidez sí es obligatoria al alcanzar la mayoría calificada** necesaria para que la norma sea expulsada del ordenamiento jurídico y que no pueda volver a ser aplicada a partir de la vigencia de su invalidez.

79. Además, cabe destacar que la obligatoriedad de las razones que sustentan la invalidez de una norma, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la ley reglamentaria, es correlativa a la obligatoriedad de la jurisprudencia establecida por el Pleno de este Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, tanto antes, como después de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, como se aprecia a continuación:

---

<sup>17</sup> **Artículo 118.** En los casos en que la quejosa o el quejoso impugne la aplicación por parte de la autoridad responsable de normas generales consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Plenos Regionales, el informe con justificación se reducirá a tres días improrrogables, y la celebración de la audiencia se señalará dentro de diez días contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda."





LEY DE AMPARO	LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
<p>Texto anterior a la reforma publicada el 7 de junio de 2021</p> <p><b>"Artículo 217.</b> La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. ..."</p>	<p>Texto anterior a la reforma publicada el 7 de junio de 2021</p> <p><b>"ARTÍCULO 43.</b> Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."</p>
<p>Texto posterior a la reforma publicada el 7 de junio de 2021</p> <p><b>"Artículo 217.</b> La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.</p> <p>(REFORMADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2021)</p> <p>"La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna Sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra. ..."</p>	<p>Texto posterior a la reforma publicada el 7 de junio de 2021</p> <p><b>"ARTÍCULO 43.</b> Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2021)</p> <p>"La Suprema Corte <b>no estará obligada a seguir sus propios precedentes.</b> Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2021)</p> <p>"La Suprema Corte <b>estará vinculada por sus precedentes</b> en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta."</p>



**80.** Consecuentemente, por las mismas razones expresadas con anterioridad, se considera aplicable la suplencia de la queja deficiente en términos del artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo<sup>18</sup> cuando se impugne mediante juicio de amparo indirecto un acto fundado en una norma declarada inconstitucional con efectos generales por esta Suprema Corte, ya sea en términos de lo dispuesto por el capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo, o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**81.** 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

## VI. Criterio que debe prevalecer

**82.** Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

<sup>18</sup> Con anterioridad a la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno, disponía:

**"Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes;  
"...

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos sólo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio."

Con posterioridad a la referida reforma, señala:

**"Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos Regionales. La jurisprudencia de los Plenos Regionales sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales de la región correspondientes;  
"...

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos sólo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio."



ACTOS FUNDADOS EN UNA NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL CON EFECTOS GENERALES POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. PUEDEN IMPUGNARSE, A ELECCIÓN DEL AFECTADO, MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO O LA DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Hechos: Un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de Circuito examinaron una misma cuestión jurídica, consistente en determinar si procede o no el juicio de amparo indirecto cuando se reclaman actos que se fundan en normas respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera emitido una declaración general de inconstitucionalidad, en términos del capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y arribaron a conclusiones discrepantes, pues mientras el Pleno de Circuito determinó que al tratarse de actos concretos de aplicación y no de normas declaradas inconstitucionales por este Alto Tribunal, no puede considerarse actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VIII, de la Ley de Amparo, al ser de interpretación estricta, y tampoco que el procedimiento de denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo excluya la promoción del juicio de amparo, ya que la intención del legislador fue añadir un mecanismo de protección, sin que esto implicara cerrar la procedencia del juicio de amparo respecto de los actos que se funden en normas declaradas inconstitucionales por esta Suprema Corte mediante declaratoria general de inconstitucionalidad; en cambio, el Tribunal Colegiado de Circuito resolvió que el juicio de amparo es improcedente, ya que el procedimiento especial previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo es excluyente y, por tanto, existe una causa de improcedencia expresa en términos de las fracciones VIII y XXIII del artículo 61, en relación con el diverso 210 citado.

Criterio: Son procedentes tanto el juicio de amparo indirecto como la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, a elección del afectado, para combatir un acto fundado en una norma declarada inconstitucional con efectos generales por este Tribunal Pleno, ya sea en términos del capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo, o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Justificación: En cumplimiento a los artículos 1o. y 17 constitucionales, bajo una interpretación pro persona, pro acción y que privilegia el derecho a la tutela jurisdiccional, se determina que el mecanismo previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo no excluye la posibilidad de que el afectado por un acto fundado en una norma declarada inconstitucional con efectos generales por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del capítulo VI del título cuarto de la Ley de Amparo, o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueda acudir al juicio de amparo indirecto a impugnar dicho acto, ya que se advierte que no fue voluntad del legislador restringir esa vía, sino dotar de una adicional, consistente en la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en aras de facilitar el acceso a la justicia y garantizar que bajo ninguna circunstancia prevalezca un acto inconstitucional, lo que pretende una mayor tutela del principio de supremacía constitucional, por lo que el afectado puede controvertir el acto por la vía que elija, con el fin de ser restituido en el pleno goce de sus derechos fundamentales y, en caso de acudir al juicio de amparo indirecto, éste debe tramitarse mediante la forma expedita prevista en el artículo 118 de la Ley de Amparo. Además, considerar improcedente el juicio de amparo podría vulnerar el principio de igualdad ante la ley, pues no se justificaría que quien reclame un acto fundado en una norma posiblemente inconstitucional pueda obtener la suspensión del acto reclamado y quien combata un acto fundado en una norma ya declarada inconstitucional con efectos generales no pueda tener tal beneficio, cuando la propia Constitución garantiza que exista un juicio de regularidad constitucional al que puedan acudir todas las personas en territorio mexicano.

## VII. Decisión

Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.



TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a los criterios denunciados y a la existencia de la contradicción de tesis.

#### **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 con precisiones y apartándose de las consideraciones del subapartado V.2, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández con precisiones, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

#### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.



La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

**Nota:** El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 4/2023 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 5, con número de registro digital: 2027481.

Las tesis de jurisprudencia PC.XXX. J/30 K (10a.) y PC.XXX. J/29 K (10a.) y aisladas I.23o.A.1 K (11a.) y 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas, 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas y 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, respectivamente.

**Voto concurrente** que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de criterios 136/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno determinó que para impugnar actos de aplicación de normas declaradas inconstitucionales con efectos generales por el Pleno de este Alto Tribunal, es posible interponer tanto el juicio de amparo indirecto, como la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, a elección de la persona afectada, pues se trata de vías con alcances y beneficios procesales distintos, que no se excluyen entre sí.

Si bien compartí esa decisión, estimo necesario formular dos precisiones que para mí, son cruciales, a efecto de emitir un pronunciamiento sólido que dilucide a fondo el problema y se anticipe a generar certeza y eficacia jurídica para las y los operadores jurídicos.

## I. Diferente objetivo de los mecanismos jurisdiccionales

El juicio de amparo y la denuncia por incumplimiento revisten **objetivos diferenciados** que a mi juicio, debían desarrollarse con mayor holgura para evidenciar que es posible optar por una u otra vías de impugnación frente a actos de autoridad fundados en normas declaradas inconstitucionales con efectos generales.



En la denuncia por incumplimiento prevista en el artículo 210 de la Ley de Amparo no hay propiamente un juicio, pues la litis únicamente se constriñe a verificar la aplicación o no de normas generales declaradas inconstitucionales con efectos generales y, en su caso, se ordena a la autoridad aplicadora dejar sin efectos el acto, *so pena* de ser sancionada según las reglas de la inejecución.

Esa vía impugnativa persigue el puntual acatamiento de las declaratorias de invalidez con efectos generales que haya emitido este Tribunal Constitucional, a fin de que ninguna autoridad aplique normas cuya inconstitucionalidad ha quedado evidenciada, es decir, pretende **mantener el orden constitucional**.

Mientras que el juicio de amparo es el mecanismo de **tutela de los derechos humanos** por antonomasia, por lo que desde una perspectiva individual, se erige con un mayor alcance en caso de que un acto afecte los intereses jurídicos o legítimos de la parte quejosa más allá de la sola aplicación de normas declaradas inconstitucionales con efectos generales, pues:

- a) Otorga la posibilidad de obtener la suspensión del acto reclamado.
- b) Posibilita atribuir otros vicios al acto reclamado.
- c) En el caso de actos complejos, permite analizar la constitucionalidad de otros aspectos del propio acto.
- d) Requiere un informe con justificación, permite ofrecer pruebas y formular alegatos.
- e) Exige de la persona juzgadora un análisis integral del acto reclamado.
- f) Ofrece un procedimiento de cumplimiento y ejecución de la sentencia que pretende garantizarle a la quejosa la restitución en el goce del derecho vulnerado.

## **II. Necesidad de adelantarse a posibles escenarios de promoción simultánea del juicio de amparo indirecto y de la denuncia por incumplimiento**

Si bien la sentencia es clara en exponer que las vías no son excluyentes, la segunda cuestión que como Alto Tribunal se debió atajar en la ejecutoria, es la relativa al eventual supuesto de que se promuevan ambas vías de forma **simultánea**.

A mi juicio, la ejecutoria debió explicar que la promoción simultánea del juicio de amparo y de la denuncia por incumplimiento contra un acto de aplicación de normas declaradas inconstitucionales con efectos generales **no necesariamente** genera la improcedencia de una o de otra.



Es un hecho notorio que la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad tiene un trámite más sumario que el del juicio de amparo indirecto, por lo que es probable que ante la tramitación simultánea de ambas vías impugnativas, termine resolviéndose en primer lugar la referida denuncia.

En ese supuesto, la resolución en primer término de la denuncia no necesariamente desencadena en automático la improcedencia del juicio de amparo indirecto que se encuentre en trámite contra el mismo acto de aplicación de normas declaradas inconstitucionales con efectos generales, sino que ello dependerá de que se eliminen todas las consecuencias del acto reclamado, como si se hubiera concedido el amparo, lo que deberán valorar los operadores jurídicos en cada caso en concreto.

Esta circunstancia convierte la elección del remedio judicial en optativa, no indistinta, según el mayor beneficio que uno u otro reporte a los intereses de la persona afectada con el acto de autoridad que se funda en las normas declaradas inconstitucionales con efectos generales.

Por ejemplo, frente a un acto complejo, la afectación puede ser la mera aplicación de normas declaradas inconstitucionales con efectos generales, pero también contener otras determinaciones que conlleven mayores afectaciones que no puedan ser tuteladas con la denuncia.

Por lo que la persona afectada válidamente puede decidir intentar ambas vías para, por un lado, con la denuncia anular la parte del acto que se funda en las normas declaradas inconstitucionales con efectos generales y, por otro, que en el juicio de amparo indirecto el Juez valore la constitucionalidad del resto de los efectos que desató el acto complejo.

Sostener que la mera resolución de la denuncia provoca en automático una cesación que hace improcedente el análisis constitucional en el juicio de amparo del resto de las consecuencias del acto de autoridad, sería tanto como limitar injustificadamente el alcance tutelar del juicio de amparo, pues se estaría anulando su efectividad para analizar aspectos del acto de autoridad que no fueron materia de pronunciamiento en la denuncia por incumplimiento.

Es así como formulo este voto concurrente, en aras de dotar de certeza a las y los operadores jurídicos encargados de decidir sobre la admisibilidad y trámite de estos remedios judiciales, para evitar solapes de la litis o la construcción de nuevos motivos de improcedencia que restrinjan la eficacia de ambas vías.





**JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO Y LOS DEMÁS ÓRGANOS JURISDICCIONALES SUJETOS A OBSERVARLA NO PUEDEN DESATEN- DERLA, AUN CUANDO ESTIMEN QUE FUE INDEBIDAMENTE COMPILADA Y, POR TANTO, APARTARSE DE SU APLICACIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 408/2022. ENTRE LOS SUS- TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO Y EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 3 DE JULIO DE 2023. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LAS MINISTRAS Y DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

## ÍNDICE

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	2
II.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La denuncia de contradicción de criterios fue formulada por parte legítima.	3
III.	<b>CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES</b>	Se narran los antecedentes que dieron origen a los criterios denunciados y se exponen las consideraciones de las ejecutorias.	3
IV	<b>EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN</b>	El punto de contradicción consiste en <b>determinar si los Tribunales Colegiados de Circuito cuentan con</b>	



		<b>la posibilidad de desatender la aplicación de un criterio jurisprudencial emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar que existieron vicios en la integración.</b>	17
V.	<b>CRITERIO QUE DEBE PREVALECCER</b>	Este Alto Tribunal estima que la respuesta al punto de contradicción fijado es en el sentido de que los Tribunales Colegiados de Circuito y los demás órganos jurisdiccionales sujetos a observar la jurisprudencia, no cuentan con la posibilidad de desatender un criterio obligatorio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por estimar que fue indebidamente integrada como jurisprudencia y, por tanto, apartarse de su aplicación.	22
	<b>PUNTOS RESOLUTIVOS:</b>	<p>PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el considerando último de la presente resolución.</p> <p>TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p>	59

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **tres de julio de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:



## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **contradicción de criterios 408/2022**, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

### RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de criterios.** Por escrito presentado vía electrónica el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós por el secretario de Acuerdos adscrito al **Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito**, se hizo del conocimiento que los integrantes de dicho órgano colegiado, al dictar resolución en el amparo en revisión \*\*\*\*, denunciaron la posible contradicción de criterios suscitada entre el criterio ahí sostenido y el derivado de los amparos en revisión \*\*\*\*, \*\*\*\* y \*\*\*\*, así como los recursos de queja \*\*\*\* y \*\*\*\*, resueltos por el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**.

2. SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de veinticuatro de noviembre de veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios y ordenó formar el expediente impreso y electrónico con el número **408/2022**. Asimismo, estableció que los autos pasaran para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

3. En el mismo acuerdo se ordenó solicitar a la presidencia del **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** remitiera la versión digitalizada o copia certificada de las ejecutorias relativas a los amparos en revisión \*\*\*\*, \*\*\*\* y \*\*\*\*, y a los recursos de queja \*\*\*\* y \*\*\*\* de su índice, así como el proveído en el que se informara si el criterio sustentado en dichos asuntos se encontraba vigente; al respecto, el órgano colegiado manifestó que el criterio se mantenía vigente.

4. TERCERO.—**Integración.** En proveído de cinco de enero de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el expediente se encontraba debidamente integrado y ordenó su envío al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.



## CONSIDERANDO:

**5. PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo; lo anterior en virtud de que se trata de criterios sustentado por Tribunales Colegiados pertenecientes a distintos Circuitos, cuyo tema se encuentra vinculado con la materia común.

**6. SEGUNDO.—Legitimación.** La denuncia de la contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que fue presentada por los Magistrados integrantes del **Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito.**

**7. TERCERO.—Criterios contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, se estima conveniente analizar los antecedentes y argumentaciones en que se basaron las resoluciones de los tribunales contendientes.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión *****	
Juicio de amparo indirecto	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se presentó una demanda de amparo indirecto en contra de la omisión de dar cumplimiento a una sentencia dictada dentro de un juicio ordinario civil y, como consecuencia, la emisión del proveído por el cual se ordena el lanzamiento de un inmueble.</li></ul>
Resolución Juez de Distrito	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio de amparo al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, en relación con el diverso numeral 217 de la Ley de Amparo; toda vez que el acto reclamado deriva de actos consentidos.</li><li>• De conformidad con la jurisprudencia de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA." <b>y la tesis:</b> "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. SUPUESTOS PARA QUE OPERE ESA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.", la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que</li></ul>



dicha causal se actualiza cuando se configuran los siguientes presupuestos: a) la existencia de un acto anterior consentido, tácita o expresamente; b) que exista un acto posterior que sea consecuencia directa y necesaria de aquél; y, c) que la situación jurídica del quejoso sea la misma frente al acto anterior, que frente al posterior.

- La justificación de esta causa de improcedencia radica en que el juicio de amparo no puede ser el remedio extraordinario para analizar la constitucionalidad de un acto de autoridad, cuyo antecedente necesario no fue impugnado por el quejoso mediante un recurso ordinario y, en su caso, el juicio de amparo. Sostener lo contrario implicaría dejar al quejoso ante la posibilidad de promover el amparo en contra del acto posterior, aun cuando su situación jurídica sea la misma que frente al primer acto del procedimiento.
- En el presente caso se actualiza dicho supuesto de improcedencia pues, de las constancias que obran en autos, se advierte la existencia de un acto anterior consentido que es el auto de siete de noviembre de dos mil catorce, mediante el cual el Juez civil acordó nuevamente proceder con el cumplimiento del lanzamiento del bien inmueble, autorizando el uso de la fuerza pública, rompimiento de cerraduras, en caso de que la demanda se opusiera a la práctica de dicha diligencia.
- En ese sentido, la quejosa se encontraba constreñida a presentar el medio de impugnación ordinario en contra de dicho proveído; de ahí que, si no lo hizo valer, consintió el contenido de dicho acto de autoridad. No se soslaya que se haya promovido juicio de amparo indirecto en contra de dicho auto, sin embargo, este fue sobreseído precisamente por no agotar el principio de definitividad.
- Asimismo, se advierte la existencia de un acto posterior que sea consecuencia directa y necesaria de aquél, pues el acto reclamado es una actuación que constituye una consecuencia de la diversa pronunciada en el auto antes referido de siete de noviembre de dos mil catorce, la cual consintió la quejosa.
- Finalmente, con relación a la afectación que alega la quejosa, el pronunciamiento de siete de noviembre, en el cual el Juez ordena el cumplimiento al lanzamiento, rige actualmente y se encuentra firme, al no haber sido recurrido por las partes, por lo que el auto impugnado en el juicio de amparo debe reputarse derivado de otro consentido.



	<ul style="list-style-type: none"><li>• Luego entonces, se tiene por acreditada la causal de improcedencia, al encontrarse frente a un acto derivado de otro consentido.</li></ul>
<b>Recurso de revisión</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inconforme con dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión aduciendo, en esencia, que el Juez de Distrito no fijó claramente el acto reclamado, se abstuvo de analizar adecuadamente diversas pruebas, así como la aplicación inconstitucional del artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo y el criterio citado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la causal de improcedencia invocada violenta su derecho de acceso a la justicia y principio pro persona.</li></ul>

**Resolución del amparo en revisión \*\*\*\*\***

- Los agravios esgrimidos son esencialmente fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada.
- Lo anterior, ya que se estima fundado el planteamiento de que no debe aplicarse la tesis de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.", toda vez que, para decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo, es necesario que la causa que lo motive esté expresamente regulada en la ley. Lo anterior conduce a estimar que la causa invocada por el Juez de Distrito, relativa a que el acto reclamado es derivado de otro consentido, no se encuentra expresamente regulada, por lo que no es admisible considerar la improcedencia.
- Asimismo, los criterios citados en la resolución recurrida de rubros: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.", "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. SUPUESTOS PARA QUE OPERE ESA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA." y "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS, RAZÓN DE SU IMPROCEDENCIA.", no admiten servir de base para sobreseer en el juicio de amparo, porque carecen de obligatoriedad, de conformidad con el artículo 27 de la Ley de Amparo.
- Lo anterior con base a que los criterios a los que la ley les concede el carácter de jurisprudencia son obligatorios. Luego, en cuanto a los criterios invocados por la Juez de Distrito, para sustentar el sobreseimiento en el juicio de amparo, no existe obstáculo para evidenciar que se trata de tesis aisladas que carecen de obligatoriedad, pues en su publicación así se advierten.
- En cuanto al primero de ellos, cuyo rubro es: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.", debe tenerse en cuenta que fue indebidamente compilado como jurisprudencia, sin que en realidad lo sea. Esto, toda vez que, al realizar una búsqueda de la forma en que fue publicado el criterio, se observa que el mismo criterio varió en distintas publicaciones. Asimismo, en los precedentes que dieron lugar a la emisión del criterio, no se advierte que se haya expresado el sentido de ese criterio.



- En efecto, del análisis de las transcripciones de las cinco ejecutorias, se advierte que, en cuatro de ellas, se emitieron sentencias de fondo, en virtud de que en el primero de ellos se confirmó el fallo que negó el amparo, el segundo y quinto están relacionados con un incidente de suspensión del acto reclamado y el cuarto se confirmó la sentencia que negó el amparo. Únicamente en un precedente se advierte que, respecto a uno de los actos, se sobreseyó en el juicio.
- Al hacer un análisis de las ejecutorias se advierte que en algunas de ellas se negó el amparo y en otras se resolvió acerca del incidente de suspensión del acto. Es claro que en todas las ejecutorias no se trató lo atinente a la improcedencia del juicio y, por esta razón, en ninguno de esos fallos se expresó que el juicio de amparo era improcedente respecto de actos derivados de otros consentidos. Por tanto, no hay base alguna para decir que de las referidas ejecutorias surgió un criterio jurisprudencial acerca de la improcedencia del juicio de amparo.
- Esto conduce a considerar que el criterio invocado por la Juez de Distrito no es en realidad jurisprudencia. Esto es así, porque además de lo expuesto, en ninguno de los precedentes de la tesis se advierte la proposición o conclusión del Máximo Tribunal, en el sentido que refiere el criterio, pues en ninguna de las sentencias se observa algún razonamiento tendente a poner en manifiesto que en los casos en que el acto reclamado sea consecuencia de otro consentido se deberá sobreseer en el juicio.
- Por otra parte, en la última recopilación de jurisprudencias que se hizo en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de mil novecientos diecisiete a dos mil, el criterio ya no aparece publicado.
- De ahí que se estima la invalidez del criterio invocado por la Juez de Distrito para sobreseer en el juicio de amparo, al no ser obligatorio, pues no reúne los requisitos de ley, esto es, que sea un criterio emitido por el órgano jurisdiccional competente, reiterado en cinco ocasiones.
- Por tanto, al no ser vinculante el criterio analizado, con mayor razón, tampoco lo son las otras tesis que se citen en la sentencia recurrida y que no existe discusión de que se trata de tesis aisladas que carecen de obligatoriedad.
- Finalmente, en cuanto al fondo del juicio de amparo, se estiman inoperantes sus conceptos de violación, lo que ha lugar a negar el amparo.

**Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,  
al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\***

**Juicio de amparo indirecto**

- Se presentó una demanda de amparo en contra de un acuerdo que dio vista a la parte quejosa con un oficio mediante el cual se hizo de su conocimiento los requisitos para la renovación



	<p>del pasaporte de su hija menor de edad; lo anterior pues, dentro de un juicio de divorcio, la madre del menor solicitó su salida del territorio nacional.</p>
<p><b>Resolución Juez de Distrito</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Juez de Distrito determinó desechar de plano la demanda de amparo al estimar que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, en relación con el diverso 217 de la Ley de Amparo, así como con la jurisprudencia de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA."</li><li>• En el caso se actualizan los presupuestos para que se configure esta causa de improcedencia, de conformidad con lo establecido en el criterio aislado del Tribunal Pleno de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. SUPUESTOS PARA QUE OPERE ESA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.", toda vez que la pretensión del ahora quejoso es que se le ampare en relación con el acto mediante el cual se hizo de su conocimiento los requisitos para la renovación del pasaporte de su mejor hija. Luego, se observa que el mismo deriva directamente de otros consentidos, pues dicho acto se dictó en cumplimiento al acuerdo en el que, en suplencia del consentimiento del quejoso, quien no manifestó oposición alguna, ordenó la renovación del pasaporte de la menor de edad por un año.</li><li>• Lo anterior evidencia el consentimiento con dicha decisión y, al no inconformarse de alguna manera; sino por el contrario, fue hasta que se emitió el acuerdo reclamado en el juicio de amparo, que este se duele del perjuicio que le causa.</li><li>• En tales condiciones, resulta notoria la causa de improcedencia.</li></ul>
<p><b>Recurso de queja</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inconforme con la resolución anterior, la parte quejosa interpuso recurso de queja al estimar que, en esencia, resulta erróneo desechar la demanda sobre la base de que deriva de otro acto consentido.</li></ul>

**Resolución del recurso de queja \*\*\*\*\***

- Resulta fundado el recurso de queja interpuesto, en atención a las siguientes consideraciones:
- En la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 212/2015, este mismo Tribunal Colegiado estableció las razones y fundamentos por los cuales no existe la referida causa de improcedencia.





- Así, de conformidad con lo asentado en dicho precedente, la causa de improcedencia que el Juez de Distrito considera manifiesta e indudable no tiene sustento en la ley ni en un verdadero criterio jurisprudencial.
- Luego entonces, al no actualizarse la improcedencia aducida y en la demanda no se advierte, en forma manifiesta e indudable, que no se esté ante el primer acto de aplicación de la norma impugnada, se debe declarar fundada la queja y revocar el acuerdo recurrido.

**Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\***

**Juicio de amparo indirecto**

- Se presentó una demanda de amparo en contra de una sentencia interlocutoria, dictada dentro de un concurso mercantil, mediante la cual se confirma el auto que concede la petición de consignar el monto de los derechos de cobro de un contrato de prestación de servicios.

**Resolución Juez de Distrito**

- El Juez de Distrito determinó admitir la demanda de amparo.

**Recurso de queja**

- Inconforme con dicha determinación, el tercero interesado interpuso recurso de queja aduciendo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo y la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA."

**Resolución del recurso de queja \*\*\*\*\***

• Resulta infundado el agravio esgrimido por el recurrente, en atención a las siguientes consideraciones:

• Aunque se afirma que la demanda de amparo es improcedente, porque el acto reclamado es derivado de otro consentido, pues a su parecer, la quejosa no impugnó el auto que dio origen al acto de autoridad que ahora se cuestiona, lo cierto es que este Tribunal Colegiado, **en la ejecutoria dictada dentro del amparo en revisión 212/2015, estableció el criterio de que no existe base legal para considerar que los actos derivados de consentidos den lugar a la improcedencia del juicio de amparo.**

• En primer lugar, porque dicha situación no se encuentra prevista expresamente en la Ley de Amparo y, en segundo lugar, porque la tesis de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.", que aparece publicada en el apéndice de mil novecientos noventa y cinco, con número de registro electrónico: 393973, no tiene las características que permitan considerarla como obligatoria. Lo anterior, pues los precedentes compilados para integrar esa tesis, no se advierte que se hayan expresado el sentido de ese criterio, dado que en todas las ejecutorias no se trató como punto fundamental lo atinente a la improcedencia del proceso.



- Así, en todos los fallos se pronunciaron decisiones de fondo y en ninguno se expresó que el juicio de amparo fuera improcedente respecto de actos derivados de consentidos.
- De manera que la falta de impugnación del acto anterior no conduce a la improcedencia del juicio de garantías.

**Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,  
al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\***

**Juicio de amparo indirecto**

- Se presentó una demanda de amparo en contra de la resolución dictada dentro de un juicio especial hipotecario que confirmó un diverso auto mediante el cual se determinó que la parte quejosa había embargado derechos litigiosos en la diligencia de embargo.

**Resolución Juez de Distrito**

- El Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio de amparo al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo, al derivar el acto reclamado de otros consentidos.

- Lo anterior pues se advierte que además de la resolución impugnada, por la que se confirmó el auto en el que se había determinado que era verdad que la actora había embargado derechos litigiosos en la diligencia de embargo; en un diverso auto se había desechado la pericial en materia de derechos litigiosos y que, dicho embargo, lo había realizado la propia demandada en el proceso especial hipotecario y que en dicho proceso la actora estuvo de acuerdo en el señalamiento de embargo realizada por la quejosa, en donde ante diverso juzgado debió cuantificar el monto de la condena, y así precisar el valor de los derechos litigiosos y no pretender realizar una ejecución de sentencia.

- Así, dichas circunstancias impiden analizar la constitucionalidad de la citada resolución ya que, al derivar de diversos actos en los que el Juez de origen negó el nombramiento de un perito valuador propuesto por el actor, y con ello iniciar el procedimiento de remate de los derechos litigiosos embargados, estos actos habían sido consentidos por la parte quejosa. Con ello, se origina la firmeza de las actuaciones referidas.

- En tales condiciones, sí se actualiza la causal de improcedencia referida, sustentado dicha decisión en la tesis jurisprudencial de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA."



**Recurso de revisión**

- Inconforme con dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión aduciendo, en esencia, que considerar que el acto reclamado deriva de otro consentido, es evidente que limita y restringe los derechos de acceso a la justicia y de tutela judicial de la quejosa.

**Resolución del amparo en revisión \*\*\*\*\***

- Se estima esencialmente fundado el planteamiento relativo a que no debe aplicarle la tesis de jurisprudencia de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA."
- Lo anterior, en atención a que para decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo es necesario que la causa que lo motive esté expresamente regulada en la ley. Esto, conduce a estimar que la causa invocada, relativa a que el acto reclamado es derivado de otro consentido, no se encuentra expresamente regulada en la Ley de Amparo, por lo que no es admisible su aplicación.
- Ahora, si bien en el fallo recurrido el Juez citó el referido criterio, lo cierto es que este no puede servir de base para sobreseer en el juicio porque carece de obligatoriedad, de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo.
- Debe tenerse en cuenta que el criterio citado fue indebidamente compilado como jurisprudencia pues al realizar una búsqueda de la forma en que fue publicado el criterio, se observa que el mismo criterio varió en distintas publicaciones. Asimismo, en los precedentes que dieron lugar a la emisión del criterio, no se advierte que se haya expresado el sentido de ese criterio.
- En efecto, del análisis de las transcripciones de las cinco ejecutorias, se advierte que, en cuatro de ellas, se emitieron sentencias de fondo, en virtud de que en el primero de ellos se confirmó el fallo que negó el amparo, el segundo y quinto están relacionados con un incidente de suspensión del acto reclamado y en el cuarto se confirmó la sentencia que negó el amparo. Únicamente en un precedente se advierte que, respecto a uno de los actos, se sobreseyó en el juicio.
- Al hacer un análisis de las ejecutorias se advierte que en algunas de ellas se negó el amparo y en otras se resolvió acerca del incidente de suspensión del acto. Es claro que en todas las ejecutorias no se trató lo atinente a la improcedencia del juicio y, por esta razón, en ninguno de esos fallos se expresó que el juicio de amparo era improcedente respecto de actos derivados de otros consentidos. Por tanto, no hay base alguna para decir que de las referidas ejecutorias surgió un criterio jurisprudencial acerca de la improcedencia del juicio de amparo.
- Esto conduce a considerar que el criterio invocado por la Juez de Distrito no es en realidad jurisprudencia. Esto es así, porque además de lo expuesto, en ninguno de



los precedentes de la tesis se advierte la proposición o conclusión del Máximo Tribunal, en el sentido que refiere el criterio, pues en ninguna de las sentencias se observa algún razonamiento tendente a poner en manifiesto que en los casos en que el acto reclamado sea consecuencia de otro consentido se deberá sobreseer en el juicio.

- Por otra parte, en la última recopilación de jurisprudencias que se hizo en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de mil novecientos diecisiete a dos mil, el criterio ya no aparece publicado.
- De ahí que se estima la ineficacia del criterio invocado por la Juez de Distrito para sobreseer en el juicio de amparo, al no ser obligatorio, pues no reúne los requisitos de ley, esto es, que sea un criterio emitido por el órgano jurisdiccional competente, reiterado en cinco ocasiones.
- Por tanto, al no ser vinculante el criterio analizado, con mayor razón, tampoco lo son las otras tesis que se citen en la sentencia recurrida y que no existe discusión de que se trata de tesis aisladas que carecen de obligatoriedad.
- Máxime que, del análisis del acto reclamado y los actos que se suscitaron anteriormente a su emisión, no se advierte que pueda considerarse que es un acto consentido.
- Finalmente, al revocar la causa de improcedencia, se estima que le asiste razón a la quejosa, lo que lleva a conceder el amparo.

**Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,  
al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\***

**Juicio de amparo indirecto**

- Se presentó una demanda de amparo en contra del auto, dictado dentro de un procedimiento de mediación, por el que se ordenó ejecutar el convenio y declaró la dación en pago, el auto aclaratorio en el que se ordena que el deudor queda libre de todas las obligaciones contraídas, la inscripción del convenio y su autorización, así como el otorgamiento de la escritura pública del bien inmueble materia de la controversia.

**Resolución Juez de Distrito**

- Posterior a un recurso de queja interpuesto en contra de la admisión de la demanda, el Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio de amparo al considerar que el acto reclamado era un acto derivado de otro consentido, de conformidad con el artículo 61, fracción XIII, en concordancia con el diverso 217 de la Ley de Amparo. Asimismo, de conformidad con la jurisprudencia de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA."



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De dichos preceptos y la jurisprudencia citada, se colige que el juicio de amparo resulta improcedente cuando se endereza contra actos derivados de otros consentidos y los supuestos para que opere la causal de que se trata, son la existencia de un acto anterior consentido y la presencia de un acto posterior que sea una consecuencia directa y necesaria de aquél.</li> <li>• De las constancias del caso particular se advierte que no pueden abordarse los conceptos de violación que la quejosa plantea en contra de diversos proveídos, donde se ordenó la ejecución del convenio de mediación, pues estos derivan de otro acto consentido, es decir, del auto donde se desechó diversas excepciones hechas valer, el cual no fue recurrido por la quejosa; por tanto, los actos reclamados son una consecuencia directa de aquél.</li> <li>• Así, es inconcusa la actualización de la causa de improcedencia, por lo que debe sobreseerse en el juicio de amparo.</li> </ul>
<p><b>Recurso de revisión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inconforme con dicha resolución, se interpuso recurso de revisión aduciendo, en esencia, que fue ilegal el sobreseimiento decretado y la aplicación del criterio citado en la resolución recurrida.</li> </ul>

**Resolución del recurso de revisión \*\*\*\*\***

- Se estima fundado el planteamiento relativo a que no debe aplicarse la tesis de jurisprudencia de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA." • Lo anterior, pues para decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo es necesario que la causa que lo motive esté expresamente regulada en la ley. Esto, conduce a estimar que la causa invocada, relativa a que el acto reclamado es derivado de otro consentido, no se encuentra expresamente regulada en la Ley de Amparo, por lo que no es admisible su aplicación.
- Si bien para tener por actualiza la improcedencia, el Juez citó el criterio antes referido, lo cierto es que no sirve de base para sobreseer en el juicio porque carece de obligatoriedad, de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo.
- Debe tenerse en cuenta que el criterio citado fue indebidamente compilado como jurisprudencia pues al realizar de una búsqueda de la forma en que fue publicado el criterio, se observa que el mismo criterio varió en distintas publicaciones. Asimismo, en los precedentes que dieron lugar a la emisión del criterio, no se advierte que se haya expresado el sentido de ese criterio.
- En efecto, del análisis de las transcripciones de las cinco ejecutorias, se advierte que, en cuatro de ellas, se emitieron sentencias de fondo, en virtud de que en el primero de ellos se confirmó el falló que negó el amparo, el segundo y quinto están



relacionados con un incidente de suspensión del acto reclamado y en el cuarto se confirmó la sentencia que negó el amparo. Únicamente en un precedente se advierte que, respecto uno de los actos, se sobreseyó en el juicio.

- Al hacer un análisis de las ejecutorias se advierte que en algunas de ellas se negó el amparo y en otras se resolvió acerca de incidente de suspensión del acto. Es claro que en todas las ejecutorias no se trató lo atinente a la improcedencia del juicio y, por esta razón, en ninguno de esos fallos se expresó que el juicio de amparo era improcedente respecto de actos derivados de otros consentidos. Por tanto, no hay base alguna para decir que de las referidas ejecutorias surgió un criterio jurisprudencial acerca de la improcedencia del juicio de amparo.

- Esto conduce a considerar que el criterio invocado por la Juez de Distrito no es en realidad jurisprudencia. Esto es así, porque además de lo expuesto, en ninguno de los precedentes de la tesis se advierte la proposición o conclusión del Máximo Tribunal, en el sentido que refiere el criterio, pues en ninguna de las sentencias se observa algún razonamiento tendente a poner en manifiesto que en los casos en que el acto reclamado sea consecuencia de otro consentido se deberá sobreseer en el juicio.

- Por otra parte, en la última recopilación de jurisprudencias que se hizo en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de mil novecientos diecisiete a dos mil, el criterio ya no aparece publicado.

- De ahí que se estima la ineficacia del criterio invocado por la Juez de Distrito para sobreseer en el juicio de amparo, al no ser obligatorio, pues no reúne los requisitos de ley, esto es, que sea un criterio emitido por el órgano jurisdiccional competente, reiterado en cinco ocasiones.

- Por tanto, al no ser vinculante el criterio analizado, con mayor razón, tampoco lo son las otras tesis que se citen en la sentencia recurrida y que no existe discusión de que se trata de tesis aisladas que carecen de obligatoriedad.

- Dichas consideraciones fueron expresadas por el mismo órgano colegiado al resolver el recurso de revisión 224/2019.

- En tales condiciones se estima que no se actualiza la causa de improcedencia invocada en la sentencia recurrida.

- En razón de lo anterior, al analizar el fondo del asunto, se encuentra que los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa devienen fundados y, por tanto, lo conducente es conceder el amparo.



**Criterio jurisprudencial emanado de las resoluciones dictadas en los recursos de revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , así como los recursos de queja \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\***

**"ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO. NO ES CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.** La causa de improcedencia del juicio constitucional, generalmente referida como 'actos derivados de otros consentidos', no está prevista en la actual Ley de Amparo, sino que tiene su origen en un criterio jurisprudencial emitido con base en la ley abrogada, siendo éste consultable como la tesis 17, de rubro: 'ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.', que aparece publicada en el Apéndice de mil novecientos noventa y cinco, con el número de registro electrónico: 393973. Sin embargo, una revisión de los precedentes que integran tal criterio, revela que ésta no reúne las características que daban lugar a considerarlo como criterio obligatorio. En efecto, los artículos **217, 222 y 225** de la actual Ley de Amparo disponen que son jurisprudencia obligatoria para los órganos jurisdiccionales locales y federales del país, los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes supuestos: a) cuando se sustenten en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en distintas sesiones y que hayan sido aprobadas por una mayoría de cuando menos cuatro votos; y, b) cuando se dilucidan los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas del Máximo Tribunal, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados en los asuntos de su competencia. Estos elementos de conformación de la jurisprudencia, son sustancialmente similares a los exigidos en la Ley de Amparo de 1919, vigente al momento de la publicación de ese criterio, pues el artículo **148** de aquél ordenamiento preveía que las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, votadas por mayoría de siete o más de sus miembros, constituirían jurisprudencia, siempre que lo resuelto se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario. Ahora bien, en la revisión del Apéndice al Tomo XXXVI de la Quinta Época del *Semanario Judicial* de octubre de mil novecientos treinta y cinco, donde está la publicación original de la tesis no menciona la palabra 'improcedente', sino que dice 'El amparo es, el que se endereza contra actos que no son sino una consecuencia de otros que la ley reputa como consentidos', fue hasta la publicación del Apéndice L, de noviembre de mil novecientos treinta y ocho, cuando se agregó la expresión 'El amparo es improcedente'. Luego, en los precedentes compilados para integrar esa tesis, no se advierte que se haya expresado el sentido de ese criterio, dado que en todas esas ejecutorias no se trató como punto fundamental lo atinente a la improcedencia del juicio de amparo. Incluso, en todos los fallos se pronunciaron decisiones de fondo y en ninguno se expresó que el juicio de amparo fuera improcedente respecto de actos derivados de otros consentidos. Por tanto, no hay base alguna para afirmar en forma contundente que de las referidas ejecutorias eran aptas para constituir jurisprudencialmente una causa de improcedencia del juicio de amparo. Cuando el acto reclamado deriva de otro consentido, y al tratarse de una excepción a la procedencia del juicio de amparo, no debe invocarse en forma extensiva. Dicho juicio es la defensa idónea para combatir las violaciones a los derechos humanos y garantías individuales que cometan las autoridades, no obstante se han regulado excepciones al ejercicio de un derecho las cuales deben ser de interpretación estricta,



de tal manera que no se deben realizar interpretaciones extensivas para restringir la procedencia del juicio constitucional. De ahí que tal circunstancia de causalidad sea, más bien, parte del análisis de fondo sobre la pretendida ilegalidad que se aduzca respecto del acto reclamado, cuando se le atribuyan vicios propios o, incluso, cuando éstos se adviertan al suplir la queja deficiente de los planteamientos expresados en la demanda de amparo."

**Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito,  
al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\***

**Juicio de amparo indirecto**

- Se presentó una demanda de amparo en contra del acuerdo dictado dentro de un juicio especial hipotecario mediante el cual se ordenó entregar en rebeldía la escritura de un bien inmueble (entrega real y material) que fue adjudicado a través de una audiencia de remate, al haber incumplido con el requerimiento realizado previamente.

**Resolución Juez de Distrito**

- Se determinó **sobreseer en el juicio** al actualizarse el motivo de improcedencia previsto en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con las fracciones XII y XIV, así como el numeral 217 de la Ley de Amparo.

- Lo anterior pues existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que refiere que el juicio de amparo es improcedente contra actos que son derivados de otros consentidos: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA."

- Conforme a dicha jurisprudencia, los supuestos para que opere la causal de improcedencia cuando la acción se promueve contra actos de dicha naturaleza son: a) la existencia de un acto anterior consentido; y, b) la existencia de un acto posterior que sea una consecuencia directa y necesaria de aquél.

- El análisis del consentimiento no debe hacerse en forma aislada, sino que ha de vincularse con los actos emitidos por la autoridad responsable, anteriores al reclamado y que tengan relación con éste, para determinar si dicho acto deriva de otro consentido; esto es, debe establecerse una relación de causalidad entre el acto que se estima consentido y el derivado. Lo anterior en apoyo en la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. SUPUESTOS PARA QUE OPERE ESA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA."





- De las constancias se desprende que **el auto impugnado** en el que se facultó al Ministro executor para realizar la entrega real y material a la parte demandada del inmueble hipotecado, **se trata de un acto derivado de un diverso consentido, a saber: el auto de veinte de junio de dos mil veinte, pues éste debió impugnarse para la procedencia del juicio de amparo indirecto, en el que se analizarían las violaciones procesales cometidas durante el procedimiento de remate**; sin embargo, éste fue consentido al no haberse promovido en su contra la acción constitucional.
- Lo anterior, porque de una interpretación gramatical, teleológica y funcional del artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, se concluye que, tratándose de la escrituración en el procedimiento de remate, para efectos de la procedencia del juicio constitucional, la última resolución es la que ordena requerir al ejecutado el otorgamiento voluntario de la escritura por la venta judicial y/o la entrega real y material del inmueble.
- No debe sostenerse que el juicio de amparo indirecto proceda indistintamente, en contra de los dos actos (la orden para que de manera voluntaria se cumpla y la que hace efectivo el apercibimiento en su rebeldía), pues tal conclusión se opone al fin buscado por el legislador, esto es: la promoción desmesurada de juicios constitucionales.
- La circunstancia de que el proveído que ordena el otorgamiento voluntario de la escritura para llevar a cabo la formalización de la venta judicial, con apercibimiento que de no hacerlo, el Juez lo hará en rebeldía; no implica que ésta constituya la última resolución, pues lo definitivo es que la eficacia de lo ordenado no depende del resultado de la diligencia de notificación, ni de la actitud que pueda adoptar el ejecutado, pues la eventual contumacia de éste solamente dará lugar a que la facultad de otorgar la escritura y al realizar la entrega material y real del bien pase al juzgador en su rebeldía. Por tanto, el auto reclamado es una consecuencia jurídica del diverso auto en el que se ordenó el cumplimiento voluntario el cual, no fue combatido a través del juicio de amparo; de ahí que constituya un acto derivado de otro consentido.
- No era obstáculo para llegar a tal conclusión, el hecho de que el quejoso hubiese interpuesto recurso de queja en contra de dicho auto pues tal medio de defensa fue desechado al consi-



	<p>derar que no era el idóneo; aunado a que, en contra de esa determinación, la quejosa no promovió medio de defensa alguno.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Por otro lado, se cumple el segundo de los requisitos, para la actualización del motivo de improcedencia, consistente en que el acto reclamado no se ataque por vicios propios. Ello, en razón de que, de la lectura de la demanda de amparo, se advierte que la quejosa no impugna el contenido del citado auto, sino que su ilegalidad y consecuente inconstitucionalidad, se hace derivar de violaciones relacionadas con la falta de notificación de ese proveído mediante aviso previo, pero en modo alguno se cuestiona el mismo por vicios propios, por lo que es dable concluir que, en el caso, se actualizó la causa de inejecitabilidad de mérito.</li><li>• En esas condiciones, <b>se actualiza la causal de improcedencia de mérito.</b></li></ul>
<p><b>Recurso de revisión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inconforme con dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión aduciendo, en esencia, que el criterio aplicado por el Juez de Distrito: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.", no es aplicable al caso. Lo anterior, dado que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el criterio de rubro: "ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO. NO ES CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.", estableció que la causa de improcedencia citada no se encuentra regulada en la ley, por lo que no es admisible considerar la improcedencia.</li></ul>

**Resolución del amparo en revisión \*\*\*\*\***

- Resulta infundado el recurso al no compartir el razonamiento expresado.
- Lo anterior pues, del análisis de lo considerado por el homólogo Tribunal Colegiado de Circuito, se estima que sí es posible sobreseer en el juicio, siempre y cuando se cumplan con los requisitos definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- La improcedencia del juicio de amparo puede derivar de tres raíces distintas: 1) constitucional; 2) legal; y, 3) jurisprudencial.
- En el asunto particular, aun cuando los criterios de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS, SUPUESTOS PARA OPERE ESA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA." y "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS, RAZÓN DE SU IMPROCEDENCIA.", sean aisladas y, por ende, formal ni materialmente, sean jurisprudencia, no es obstáculo para estimar que la doctrina del Alto Tribunal es constante en señalar que los actos derivados de consentidos sí constituyen una causa de improcedencia, conforme a las exigencias que ha delimitado.



- En relación con la obligatoriedad de las tesis aisladas, el órgano colegiado refiere y transcribe las consideraciones de la contradicción de tesis 157/2016 resuelta por la Segunda Sala en la que indicó que, si bien las tesis aisladas no son obligatorias, lo cierto es que no puede obviarse que sí resultan orientadoras pues da certeza en cuanto a las directrices que deben seguir los órganos jurisdiccionales del país en una situación concreta.
- En esa misma línea, se consideró que por el hecho de que en algunas de las tesis aisladas se encuentre contenido que el juicio constitucional es improcedente contra actos derivado de consentidos, no es impedimento para sobreseer en el juicio, precisamente; ya que ello, no es acorde con diversas consideraciones de sentencias en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado acerca de esta causa de inejercitabilidad.
- Asimismo, se expusieron algunas de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha retomado la doctrina referida respecto a la causa de improcedencia por actos derivados de actos consentidos. Lo anterior, pues si bien podría considerarse que no constituyen la *ratio decidendi* del asunto (razón de la decisión), sino, *obiter dictum* (argumento o pronunciamiento complementario, que no guarda una relación directa con el criterio central del Juez para resolver el caso) siendo la primera la que resulta obligatoria para los órganos jurisdiccionales por ser lo que da lugar al precedente judicial; los razonamientos que se encuentran en dichas sentencias permiten advertir que, posterior a la emisión de los criterios que la recurrente indicó en su escrito de agravios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido expresamente que la causa de improcedencia conocida como "actos derivados de otros consentidos" sí constituye jurisprudencia e incluso, un motivo para sobreseer en el juicio, expresión que se hizo tanto de manera general, como particularizada al resolver problemas jurídicos concretos.
- Dichas resoluciones son las siguientes: contradicciones de tesis 126/2002-PS, 140/2003-PS y 18/2009, del índice de la Primera Sala; amparos en revisión 104/2008, 1013/2016, 1016/2016 y 1061/2016, así como la contradicción de tesis 388/2012, resueltos por la Segunda Sala; amparo en revisión 1067/2007.
- De las consideraciones vertidas en dichos asuntos, se reafirma la postura de que la Suprema Corte, actuando en Pleno, como en Salas, para resolver problemas jurídicos relacionados con la causa de improcedencia de mérito, ha acudido a su propia doctrina para estimar que, en cada caso, es posible sobreseer en el juicio cuando en un amparo indirecto se reclamen actos que deriven de otros consentidos, siempre y cuando se cumplan con las condiciones de: ser una consecuencia natural y legal del acto antecedente, así como que no se ataque por vicios propios, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad se haga derivar de los actos consentidos.
- Máxime que de la lectura de las sentencias antes señaladas no se advierte que el Alto Tribunal haya precisado que el criterio de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS



---

CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.", no constituya jurisprudencia, o bien, hubiese indicado que los precedentes que la conforman al versar sobre otros tópicos no relacionados expresamente con la procedencia del juicio de amparo la lleven a apartarse de lo ahí sostenido; sino por el contrario, ha hecho hincapié en que su doctrina es consistente en que sí es jurídicamente posible sobreseer en el juicio cuando se reclame un acto derivado de otro consentido, previa exigencia de los requisitos establecidos.

- Incluso, en el amparo en revisión 1013/2016, la Segunda Sala refirió expresamente que existe jurisprudencia que permite identificar las condiciones para que opere la causa de improcedencia objeto de análisis; y, en segundo orden de ideas, la misma Sala, pero en el amparo en revisión 104/2008, al desestimar la causa de improcedencia hecha valer en tal recurso, compartió diversos criterios aislados de Tribunales Colegiados de Circuito, para emitir su posición; aclarando, que aun cuando no le resultaran obligatorios, sí eran orientadores.

- La suma de estas circunstancias, a saber: que el más Alto Tribunal del País ha definido que un acto de autoridad debe examinarse a la luz de otros anteriores; que sí es posible sobreseer en el juicio bajo la causal de improcedencia referida; que existen tesis aisladas del Alto Tribunal del País que también prevén esta posibilidad, mismas que si bien, no son obligatorias, sí son orientadoras; que no existe pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aclare que las jurisprudencias visibles en el *Semanario de la Judicial de la Federación* relacionadas con este tópico, no lo son.

- Luego entonces, el Tribunal Colegiado concluye que, en el caso, se está ante la presencia de una causa de improcedencia de naturaleza jurisprudencial, reafirmada por la doctrina de la Suprema Corte.

- Asentado lo anterior, se denuncia la posible contradicción de criterios entre la sustentada por dicho Tribunal Colegiado y la jurisprudencia emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: "ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO. NO ES CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO."

- Finalmente, el órgano colegiado, al analizar el caso concreto respecto a si el acto impugnado en el amparo deriva de otro consentido, determina confirmar la resolución recurrida y sobreseer en el juicio de amparo.

---

Criterio emanado de la resolución:

"ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO. CUANDO SE RECLAMA EN EL JUICIO DE AMPARO SE ACTUALIZA UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE ES DE ORIGEN JURISPRUDENCIAL, SIEMPRE QUE SE CUMPLAN LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS AL EFECTO POR LA DOCTRINA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

---



"Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto contra actos emitidos en el periodo de ejecución de una sentencia dictada en primera instancia; seguido el curso del procedimiento, el Juez de Distrito, en lo que para el caso resulta relevante, estimó que uno de los actos reclamados era improcedente, en virtud de que derivaba de otro consentido, razón por la cual, al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, relacionada con sus diversas fracciones XII y XIV, así como con el artículo 217, ambos de la Ley de Amparo, sobreesayó en el juicio. Inconforme con dicha resolución, la persona quejosa interpuso recurso de revisión, alegando que no existe jurisprudencia del Alto Tribunal del País que establezca que cuando se reclama un acto que derive de otro consentido, se actualiza una causa de improcedencia del juicio de amparo.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando en un juicio de amparo se reclama un acto que es derivado de otro consentido, se actualiza una causa de improcedencia del juicio de amparo, la cual es de origen jurisprudencial. Lo anterior, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber, que el acto: i) sea una consecuencia natural y legal del acto antecedente; y, ii) no se impugne por vicios propios, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad se haga derivar de los actos consentidos.

"Justificación: Es así, porque si bien algunos de los criterios del Alto Tribunal del país en que se ha desarrollado la causal de improcedencia citada son tesis aisladas y las mismas no son obligatorias y/o vinculantes en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, no puede desconocerse que sí tienen un grado orientador e, incluso, persuasivo para los juzgadores constitucionales, con independencia del 'grado de vinculación' u 'obligatoriedad' que suponen los llamados criterios aislados de la Suprema Corte Justicia de la Nación. Se considera de esta manera, ya que como se estableció en el recurso de reclamación 966/2020, resuelto por la Segunda Sala del Máximo Tribunal: 'la pericia reflejada en el precedente de la Suprema Corte y los valores de uniformidad garantizados por la adhesión nacional a una interpretación única, sugieren que los tribunales inferiores deben seguir acatando los precedentes del Tribunal Constitucional'. Ello, pues precisamente asegura una medida de uniformidad de la aplicación del derecho. Además, en virtud de que la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 126/2022-PS, 140/2003-PS, 18/2009 y 388/2012, así como los amparos en revisión 1067/2007, 104/2008, 1013/2016, 1016/2016 y 1061/2016, han reconocido de manera expresa por una parte e implícita en otra, que sí es posible sobreeser en el juicio cuando se reclamen actos que derivan de otros consentidos; aunado a que en estos asuntos no se desprende que la Corte Mexicana haya aclarado que el criterio de rubro: 'ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.', no constituye jurisprudencia, o bien, hubiese indicado que los precedentes que la conformaron, al versar sobre otros tópicos no relacionados expresamente con la procedencia de la acción constitucional, la lleven a apartarse de lo ahí sostenido."



**8. CUARTO.—Existencia de la contradicción de criterios.** Una vez establecidas las resoluciones de los tribunales contendientes en donde se fijaron los criterios discrepantes, es necesario determinar la existencia de la contradicción. Para ello, este Alto Tribunal ha establecido que la existencia de una contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de esta Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

b) Adopten criterios discrepantes sobre un mismo punto de derecho, aunque las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

**9.** El criterio de referencia se encuentra previsto en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."; y en la tesis aislada P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

**10.** Así, conforme a los criterios expuestos, la contradicción de criterios no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales respectivos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

**11.** Asimismo, la finalidad de la determinación que esta Suprema Corte pronuncie es que sean definidos los puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues precisamente para ello fue creada desde la Constitución Federal la figura de la contradicción de criterios.



12. En ese contexto, este Tribunal Pleno estima que, en el presente caso, sí existe la contradicción de criterios denunciada, pues ambos Tribunales Colegiados decidieron sobre una misma temática, pero llegando a conclusiones distintas. Lo anterior se evidencia a partir de lo siguiente:

13. Por un lado, en las ejecutorias de los recursos de revisión \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , así como los recursos de queja \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** determinó que no es aplicable la causal de improcedencia derivada del criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.", bajo dos razonamientos torales: que para decretar la improcedencia del juicio de amparo es necesario que la causa que lo motive se encuentre prevista expresamente en la ley y **que el criterio de este Alto Tribunal referido en líneas anteriores fue indebidamente compilado como jurisprudencia, por lo que se trata de una tesis aislada y, por tanto, no resulta obligatoria su aplicación.**

14. Para llegar a dicha conclusión, **el Tribunal Colegiado contendiente realizó un análisis de las partes considerativas de las cinco ejecutorias que dieron origen al criterio en cuestión** y, como resultado de lo anterior, concluyó que en los precedentes que integran el criterio emitido por el Máximo Tribunal se observa que en cuatro de ellos se emitieron sentencias de fondo, en virtud de que en el **primero** se confirmó el fallo que negó el amparo; el **segundo** y el **quinto** están relacionados con un incidente de suspensión del acto reclamado en el que se negó la medida cautelar; en el **cuarto**, se confirmó la sentencia que negó el amparo. Únicamente en el **tercer** precedente se advierte que, respecto de unos actos, se sobreesayó en el juicio y, por otro, se negó el amparo. Asimismo, advirtió que, a su juicio, en algunas de ellas se negó el amparo y en otras se resolvió acerca del incidente de suspensión del acto reclamado.

15. Luego, **dado que en todas las ejecutorias no se trató lo atinente a la improcedencia del juicio de amparo y, por esta razón, en ninguno de esos fallos se expresó que el juicio de amparo era improcedente respecto de actos derivados de otros consentidos.** Por tanto, **no hay base alguna para decir, que de las referidas ejecutorias surgió un criterio jurisprudencial acerca de la improcedencia del juicio de amparo.**



16. Máxime que, a su juicio, en ninguno de los precedentes de la tesis se advierte la proposición o conclusión del Máximo Tribunal, en el sentido que refiere el criterio, pues en ninguna de las sentencias se observa algún razonamiento tendente a poner de manifiesto que en los casos en que el acto reclamado sea consecuencia de otro consentido se deberá sobreseer en el juicio de amparo.

17. Y finalmente, **sustentó su decisión en el hecho de que en la última recopilación de jurisprudencias que se hizo en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a dos mil, el criterio ya no aparece publicado.**

18. Lo anterior lo **condujo a considerar que el criterio invocado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es en realidad jurisprudencia y, por tanto, no resulta obligatoria su aplicación.**

19. Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito**, al resolver el amparo en revisión **\*\*\*\*\***, **determinó expresamente no compartir el criterio emitido por el órgano contendiente**, el cual fue invocado por la parte recurrente para evidenciar la inaplicabilidad de la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno respecto a la causal de improcedencia de mérito.

20. En efecto, **estimó que sí es posible sobreseer en el juicio con base en la tesis emitida en la Quinta Época, por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.", porque, posterior a la emisión de dicho criterio y las tesis aisladas sobre la misma temática jurídica –actos derivados de otros consentidos–, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido expresamente que la causa de improcedencia ahí contenida sí constituye jurisprudencia** y un motivo para sobreseer en el juicio, expresión que se hizo tanto de manera general, como particularizada al resolver problemas jurídicos concretos.

21. Lo anterior dado que, de diversos asuntos resueltos por este Alto Tribunal, funcionado en Pleno y en Salas, se advierte que para resolver problemas jurídicos relacionados con la causa de improcedencia de mérito ha acudido a su propia doctrina para estimar que, en el caso, es posible sobreseer en el juicio cuando en un juicio de amparo indirecto se reclamen actos que deriven de otros consentidos, siempre y cuando se cumplan las condiciones siguientes: a) ser





una consecuencia natural y legal del acto antecedente y b) que no se ataque por vicios propios, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad se haga derivar de los actos consentidos.

**22.** Asimismo, **hizo hincapié en que, contrario a lo referido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, la Suprema Corte no ha precisado que el multicitado criterio de la Quinta Época no constituya jurisprudencia o bien, indicado que los precedentes que la conformaron, al versar sobre otros tópicos no relacionados expresamente con la procedencia del juicio de amparo, la lleve a apartarse de lo ahí sostenido; sino por el contrario, su doctrina ha sido consistente respecto que sí es jurídicamente posible sobreseer en el juicio cuando se reclame un acto derivado de otro consentido, previa exigencia de los requisitos** establecidos.

**23.** De ahí que **confirmó la obligatoriedad y aplicabilidad del criterio jurisprudencial.**

**24.** En razón de lo anterior, se observa que los órganos contendientes ejercieron su arbitrio judicial para decidir sobre un mismo problema jurídico, llegando a decisiones contrarias en cuanto a la obligatoriedad del criterio jurisprudencial emitido por este Alto Tribunal. Esto es, ambos tribunales realizaron un análisis de la fuerza vinculatoria y aplicabilidad de dicho criterio, concluyendo en sí se actualiza la causal de improcedencia ahí contenida.

**25.** Sin que se soslaye que ambos tribunales contendientes sostuvieron que la multicitada tesis sobre la improcedencia del juicio de amparo por actos derivados de otros consentidos es un criterio aislado. Sin embargo, se estima que ello no es obstáculo para estimar que, en el caso, sí existe la contradicción de criterios, pues, se reitera, el punto de toque se surte bajo dos razones: 1) el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito sostuvo no compartir el criterio de su homólogo; y, 2) mientras que el Cuarto Tribunal Colegiado cuestionó la integración del criterio, el Segundo no hizo referencias al respecto.

**26.** Luego entonces, este Tribunal Pleno considera que el punto de contradicción a resolver consiste en determinar **si los Tribunales Colegiados de Circuito cuentan con la posibilidad de desatender la aplicación de un criterio jurisprudencial emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar que existieron vicios en la integración.**



**27. QUINTO.—Criterio que debe prevalecer.** Este Alto Tribunal estima que la respuesta al punto de contradicción fijado es en el sentido de que los Tribunales Colegiados de Circuito y los demás órganos jurisdiccionales sujetos a observar la jurisprudencia no cuentan con la posibilidad de desatender un criterio obligatorio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por estimar que fue indebidamente integrada como jurisprudencia y, por tanto, apartarse de su aplicación.

**28.** Previo a exponer las consideraciones que sustentan lo anterior, es necesario exponer un marco doctrinal sobre la jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano.

**29.** Para ello, se dividirá el estudio en las siguientes temáticas: I) *Los métodos de integración*; II) *Medio de difusión de la jurisprudencia*; III) *Obligatoriedad*; y, IV) *Consideraciones que sustentan el criterio que debe prevalecer*.

### **30. I) Los métodos de integración**

**31.** La jurisprudencia constituye un conjunto de principios, razonamientos y criterios que los juzgadores establecen en sus resoluciones, al interpretar las normas jurídicas, es decir, al desentrañar o esclarecer el sentido y alcance de éstas o al definir los casos no previstos en ellas.

**32.** Sus principales características son las siguientes:

- Se trata de una fuente formal del derecho;
- Da lugar a una norma general, abstracta e imperativa; y,
- Se constituye con las resoluciones definitivas de los tribunales jurisdiccionales competentes.

**33.** Dicha fuente formal de derecho es integrada mediante la aplicación de diferentes métodos, éstos son:



a) La jurisprudencia por **reiteración**: se caracteriza por ser la regla general de los mecanismos de integración.<sup>1</sup> Bajo este sistema, constituye jurisprudencia las resoluciones de los tribunales federales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación –antes del nuevo sistema de precedentes– siempre que lo resuelto se sustente en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por la mayoría estipulada conforme a la normativa vigente en el momento.<sup>2</sup>

b) La jurisprudencia por **unificación de criterios o contradicción de tesis (ahora contradicción de criterios)**: se conforma por las resoluciones emitidas por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que diluciden las contradicciones surgidas entre las referidas Salas, Tribunales Colegiados de Circuito, y actualmente los Plenos Regionales, quienes a su vez, tienen facultades para resolver contradicciones entre Tribunales Colegiados dentro de su región.

c) Por **modificación o sustitución**: método de integración de jurisprudencia que consiste en cambiar un criterio existente a solicitud de parte legitimada, a través de las bases legales correspondientes. Actualmente, dicha forma ya no se encuentra vigente.

d) En materia de **controversias constitucionales y acción de inconstitucionalidad**: este sistema de integración comprende las razones contenidas en las consideraciones de las sentencias en dichas materias que sean aprobadas por mayoría de ocho votos.

e) Por **precedente**: método de integración resultado de la reforma constitucional de dos mil veintiuno, mediante el cual toda resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que alcance mayoría calificada tiene el carácter de obligatoria.

**34.** Cada uno de estos sistemas se fueron creando, de manera escalonada, conforme a los cambios constitucionales en la materia desde su génesis.

<sup>1</sup> ROSALES GUERRERO, Emmanuel Guadalupe, *Op. Cit.*, p. 215.

<sup>2</sup> Este método de integración de jurisprudencia dejó de tener validez, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la reforma constitucional de dos mil veintiuno, de la cual emana el nuevo sistema de precedentes.



35. Para analizar la jurisprudencia en México, entendida como los criterios obligatorios emanados de tribunales jurisdiccionales, se partirá de la vigencia de la Constitución Federal de mil ochocientos cincuenta y siete y la "**Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, de 1882**". Dentro del contexto histórico y constitucional del momento, la referida ley preveía la **obligación de publicar las sentencias** de los tribunales (Jueces de Distrito) y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los respectivos votos que de éstas emanaran, en el *Periódico Oficial del Poder Judicial*.

36. Durante dicho periodo, si bien no existían reglas expresas sobre la integración de la jurisprudencia ni se mencionaba dicho concepto, lo cierto es que la publicación de las sentencias servía para dar claridad en la resolución de otros casos. Lo anterior, se estableció como factor fundamental en la consolidación de la doctrina "*stare decisis*".<sup>3</sup>

37. En atención a lo anterior, fue creado el *Semanario Judicial de la Federación* por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Benito Juárez García, en mil ochocientos setenta, el cual buscó formalizar el medio oficial para la publicación de sentencias definitivas de los tribunales federales, particularmente las que formaban parte de la Suprema Corte. Asimismo, este sistema tuvo como objetivo verificar la existencia de las resoluciones que, posteriormente, se consolidarían como jurisprudencia obligatoria.

38. Cabe mencionar que, a medida que se vio reformado el sistema de impartición de justicia constitucional, particularmente con la creación de nuevos sistemas de integración de jurisprudencia, el referido medio de difusión se vio impactado con dichos cambios.

39. Pues bien, a continuación, se narran los métodos de integración de jurisprudencia que fueron enlistados previamente, especificando la concepción de cada uno, señalando su origen y los principales cambios que sufrieron en orden cronológico.

<sup>3</sup> SAAVEDRA HERRERA, CAMILIO EMILIANO, *El poder de la jurisprudencia. Un análisis sobre el desarrollo y funcionamiento del precedente judicial en México*, en *El Precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Centro de Estudios Constitucionales SCJN, México, 2018, pp. 300.



#### 40. I.I. Reiteración de criterios

41. Este sistema es entendido como la forma de crear criterios obligatorios a partir de la reproducción continua de un mismo pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional, cuyos requisitos para su integración constan de: el número de las resoluciones, la no interrupción del criterio jurídico y la votación que debe ser alcanzada para tal efecto.

42. Pues bien, la referida ley orgánica **estableció el primer acercamiento formal a este método** toda vez que el artículo 70 del citado ordenamiento de **mil ochocientos cincuenta y siete** reconoció que las sentencias de la Suprema Corte en las que interpretara la Constitución Federal resultaban obligatorias, haciendo referencia a dicho efecto a partir del dictado de cinco ejecutorias uniformes:

"Artículo 70. La concesión o denegación del amparo **contra texto expreso de la Constitución o contra su interpretación, fijada por la Suprema Corte, por lo menos en cinco ejecutorias uniformes**, se castigará con la pérdida de empleo, y con prisión de seis meses a tres años, si el Juez ha obrado dolosamente; y si sólo ha procedido por la falta de instrucción o descuido, quedará suspenso de sus funciones por un año."

43. Incluso, dada la importancia que generó dicha regulación para el sistema jurídico mexicano, en el Código Federal de Procedimientos Civiles de mil novecientos ocho se estimó importante mencionar la obligatoriedad de las ejecutorías reiteradas emanadas de la Suprema Corte:

"Artículo 786. **Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia votadas por mayoría de nueve o más de sus miembros, constituyen jurisprudencia**, siempre que lo resuelto se encuentra en **cinco ejecutorias no interrumpidas** por otra en contrario."

44. Posteriormente, esta misma concepción de la reiteración de criterios se reprodujo en la **Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal de mil novecientos diecinueve**, la cual fue resultado del nuevo orden constitucional instaurado por el Constituyente en ese mismo año.



**45.** En dicha ley, con arreglo al Texto Constitucional, se introdujo el capítulo de "*La jurisprudencia de la Corte*" en el cual se reguló la jurisprudencia en los artículos 147 a 150:

"Artículo 147. **La jurisprudencia que se establezca por la Suprema Corte de Justicia en sus ejecutorias de amparo y de súplica, solo podrá referirse a la constitución y demás leyes federales.**"

"Artículo 148. Las **ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia**, votadas por **mayoría de siete o más de sus miembros, constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario.**"

"Artículo 149. La jurisprudencia de la Corte en los juicios de amparo y en los que se susciten sobre aplicación de leyes federales o tratados celebrados con las potencias extranjeras, es obligatoria para los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y Tribunales de los Estados, Distrito Federal y Territorios.

"La misma Suprema Corte respetará sus propias ejecutorias. Podrá, sin embargo, contrariar la jurisprudencia establecida; pero expresando siempre, en este caso, las razones para resolverlo así. Estas razones deberán referirse a las que se tuvieren presentes para establecer la jurisprudencia que se contraría."

"Artículo 150. Cuando las partes en el juicio de amparo o en el recurso de súplica invoquen la jurisprudencia de la Corte, lo harán por escrito expresando el sentido de aquélla y designando con precisión las ejecutorias que la hayan formado; en este caso la Corte se ocupará en el estudio del punto relativo a la jurisprudencia. En la discusión del negocio en lo principal y en la sentencia que se dicte se hará mención de los motivos o razones que haya habido para admitir o rechazar la mencionada jurisprudencia."

**46.** Particularmente, de la lectura de dicho texto se advierte que además de dar continuidad a la fuerza vinculatoria de la jurisprudencia, se reguló la reiteración de criterios cuando éstos emanaran de cinco resoluciones dictadas dentro del juicio de amparo no interrumpidas por otra en contrario (artículo 148).



47. Debe mencionarse que fue a partir de la entrada en vigor de la nueva ley que se dio cabida a la **Quinta Época** del *Semanario Judicial de la Federación*, temporalidad en la que se emitió el criterio jurisprudencial de las resoluciones contendientes en el presente asunto y se ajustó a la normativa que fue transcrita anteriormente: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA."

48. Lo anterior se advierte de los datos de identificación que se muestran en dicho medio de difusión.

49. Continuando con la narrativa respecto al método de reiteración, este mantuvo la misma esencia hasta que, **con motivo de la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis** (*cuya denominación formal se vio modificada de Reglamentaria a Orgánica*), **se otorgó expresamente la facultad a las Salas de la Suprema Corte para crear jurisprudencia por reiteración** y, por tanto, la votación para generarla se vio modificada a once votos en Pleno y cuatro en Salas pero continuó afirmando que serían cinco ejecutorias en el mismo sentido, no interrumpidas, las que formarían jurisprudencia.

50. Dichos cambios se materializaron en el siguiente precepto legal:

"Artículo 193. **Las ejecutorias de las Salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en aquella se encuentre en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario**, y que hayan sido aprobada por lo menos por **cuatro ministros**.

"Las ejecutorias que dicte la misma Suprema Corte en Acuerdo Pleno, también formarán jurisprudencia cuando se reúnan las condiciones que acaban de indicarse para las que pronuncien las Salas, pero que haya sido aprobadas por lo menos por once ministros."

51. Ahora, si bien la entrada en vigor de esta nueva Ley de Amparo implicó un cambio en el paradigma del juicio de amparo y de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cierto es que **ello no fue obstáculo para considerar que los criterios jurisprudenciales emitidos durante la vigencia de la normativa anterior continuarían siendo vinculantes**



**para los órganos jurisdiccionales.** Esta previsión se formalizó en el artículo **séptimo transitorio** de la reforma, que a la letra dice:

"La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia hasta la fecha en que esta ley entre en vigor, obligará, en los términos del artículo 194 de la misma, y sólo podrá modificarse en la forma que previene el artículo 195."

**52.** En ese sentido, la reiteración de criterios fue objeto de una **última modificación en la reforma legal de mil novecientos sesenta y ocho al texto original de la Ley de Amparo**, cuando el legislador ordinario estimó **darle facultad a los Tribunales Colegiados de Circuito de establecer jurisprudencia a través del método de reiteración**, bajo las mismas condiciones que hasta el momento existían para integrarla. Esto es, las cinco ejecutorias en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario y la votación necesaria, en este caso, unanimidad.

**53.** Tales afirmaciones tienen sustento del artículo 193 Bis reformado:

"Artículo 193 Bis. **La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva, es obligatoria para los mismos Tribunales, así como para los Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del fuero común, Tribunales Administrativos y del Trabajo que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.**

**"Las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran."**

**54.** Hasta este momento de la historia en la reiteración de criterio, como método de integración de jurisprudencia, se transitó por dos épocas: la Quinta y Sexta.

**55.** Asimismo, su mecanismo no sólo se vio intacto durante dicho periodo, sino que también durante la vigencia de las múltiples reformas que sufrió la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis (*durante la cual se crearon los otros*





*métodos de integración como la contradicción de tesis, modificación y jurisprudencia por razones*), así como la nueva Ley de Amparo de dos mil trece (Décima Época), la reiteración de criterios continuó siendo uniforme en cuanto a los requisitos o elementos que debían cumplirse para su correcta formación y su obligatoriedad para órganos inferiores, modificándose únicamente los órganos competentes para poner en práctica la reiteración y la votación requerida en cada órgano (Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito).

**56.** No obstante, el multicitado método se vio alterado radicalmente con el **cambio en los sistemas de integración de jurisprudencia** que se suscitó con motivo de la reciente **reforma constitucional de dos mil veintiuno**, por virtud de la cual se reformó el texto legal de la Ley de Amparo vigente de dos mil trece.

**57.** En efecto, a partir de lo anterior, la reiteración de criterios fue sustituida por un nuevo mecanismo de formación de jurisprudencia: el precedente; subsistiendo su vigencia únicamente para los Tribunales Colegiados de Circuito.

**58.** Sin embargo, al igual que en reformas anteriores, lo anterior no implicó desconocer la vigencia y obligatoriedad de todos los criterios que fueron emitidos con motivo de la vigencia de leyes anteriores en la materia o como resultado del método de reiteración; sólo se especificó que los criterios emanados de la reiteración durante la Ley de Amparo abrogada de mil novecientos treinta y seis no servirían para formar la jurisprudencia. Ello se previó en los artículos sexto y séptimo transitorios:

"SEXTO. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente Ley."

"SÉPTIMO. Para la integración de la jurisprudencia por reiteración de criterios a que se refiere la presente Ley no se tomarán en cuenta las tesis aprobadas en los asuntos resueltos conforme a la ley anterior."

**59.** Si bien el presente estudio dedica un apartado específico para explicar dicha transición, sus particularidades y efectos dentro del sistema jurisprudencial, nos parece necesario realizar la precisión desde este momento, en aras de guardar la secuencia cronológica de cada método de integración.



60. Ahora, para culminar con el desarrollo del método de sustitución, debemos mencionar que una constante que se observa de este mecanismo, en todas sus etapas, es el concepto de "**interrupción**".

61. Es importante hacer este énfasis toda vez que la interrupción de jurisprudencia, a partir de este momento de análisis, debe ser entendida como la **condicionante al método de reiteración** por la cual, si el criterio jurídico sostenido en cinco ejecutorias respecto a un mismo punto jurídico se ve discontinuado, **entonces su obligatoriedad pierde vigencia**.

62. Esto es, aunque pueda parecer que se trata de un mecanismo de creación de jurisprudencia, lo cierto es que la interrupción es el resultado de la emisión de un criterio que contradiga la jurisprudencia integrada por el método de reiteración y ello no implica que la ejecutoria en sentido contrario constituya jurisprudencia automáticamente. En efecto, del análisis de los antecedentes antes narrados, fue a partir de la reforma en mil novecientos cincuenta y uno que la Ley de Amparo reconoció que para estar en posibilidad de que el nuevo criterio tenga fuerza vinculante como jurisprudencia es necesario seguir las mismas reglas establecidas para su formación (la reiteración).

63. De hecho, la posibilidad de interrumpir jurisprudencia subsiste hasta la fecha, pero únicamente en cuanto a los criterios obligatorios emanados por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando los integren por el sistema de reiteración, siguiendo las mismas reglas (artículo 228 de la Ley de Amparo vigente).

64. Toda vez que para el estudio de la presente contradicción resulta relevante se hará un apartado para explicar su funcionamiento.

#### 65. A) Interrupción

66. La interrupción de jurisprudencia desde su primera regulación como parte del método de reiteración de criterios cuenta con un **requisito** para su efectividad, esto es, que el tribunal formule **argumentos suficientes para justificar el cambio de criterio**.

67. La doctrina ha hecho énfasis en este sistema y, sobre todo, en la mecánica mediante la que el órgano jurisdiccional llega al cambio de criterio. Lo anterior



se ha estudiado a partir de lo que se conoce como la *teoría del precedente judicial*.

**68.** Esto pues, con independencia de que hasta la reforma constitucional de dos mil veintiuno, *que se desarrollará más adelante*, se introdujera en la práctica judicial el sistema de precedente, lo cierto es que tanto este Alto Tribunal como el campo doctrinal han referido que la técnica del precedente encuentra semejanzas con el funcionamiento de la jurisprudencia, particularmente con su efecto vinculante y el mecanismo de interrupción o abandono.

**69.** Sobre lo anterior, Alejandra Martínez Verástegui afirma que: "*los precedentes no necesariamente deben seguirse en todos los casos. En ocasiones, es posible dejar de lado un precedente cuando el caso que se va a resolver tiene alguna característica distinta al anterior que justifique introducir algún matiz al precedente. En cambio, en otros casos, simplemente existe la necesidad de revocar un precedente al advertir, a través de una nueva reflexión, que resulta inadecuado o que es necesario adaptarlo a la cambiante realidad social. En los países de common law se conoce a estas dos operaciones que se utilizan para cambiar los precedentes como distinguishing y overruling, respectivamente*".<sup>4</sup>

**70.** En efecto, desde la práctica del precedente se encuentran diversas figuras para su funcionamiento, sin embargo, en este momento se hará referencia al mecanismo de la distinción o *distinguishing*, que ha sido retomada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de la siguiente manera: "*La distinción de un precedente, ya sea vinculante o persuasivo, es una técnica argumentativa que consiste en no aplicar la regla derivada de uno que en principio parece aplicable al asunto que se va a resolver, cuando el tribunal posterior, identifica en el nuevo caso un elemento fáctico ausente en el precedente que hace inadecuada para el nuevo caso la solución jurídica adoptada anteriormente*".<sup>5</sup>

<sup>4</sup> MARTÍNEZ VERÁSTEGUI, ALEJANDRA, *El cambio del precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, El Precedente en la SCJN, México, Centro de Estudios Constitucionales SCJN, 2018, pp. 176.

<sup>5</sup> Véase el **amparo directo en revisión 5601/2014**, fallado por la Primera Sala del Alto Tribunal, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en sesión de diecisiete de junio de dos mil quince.



71. Algo similar ocurre con los tribunales cuando realizan el ejercicio argumentativo para decidir cuando una jurisprudencia emitida anteriormente por otro órgano federal o incluso un criterio emitido por el propio tribunal –*autoprecedente*–, se abandona para dar paso a la interrupción de criterio, siempre y cuando se expresen razones suficientes que sustenten dicha modificación.

72. En efecto, si se pretende interrumpir una jurisprudencia, los tribunales deben realizar un examen pormenorizado en el cual identifiquen y desarrollen los **elementos o características relevantes** que en el caso se actualizan para considerar necesario el abandono del criterio jurisprudencial.

73. Finalmente, recordemos que el sistema de interrupción se encuentra estrechamente relacionado con el método de reiteración y, por tanto, ha estado vigente desde la emisión de la primera Ley de Amparo de mil novecientos diecinueve, no obstante, también ha sufrido diversas modificaciones. Entre ellas, la última impactó directamente en el papel de los criterios emanados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y **se mantiene vigente para los Tribunales Colegiados de Circuito respecto a sus propios criterios.**

#### 74. I.II. Unificación o contradicción de criterios

75. Este método de formación de jurisprudencia implica que, a partir de la resolución de criterios o resoluciones contradictorias entre sí respecto a un mismo punto jurídico, el órgano jurisdiccional o instancia dilucida dicha discrepancia y, como resultado, fija el criterio que debe prevalecer, adquiriendo éste fuerza de jurisprudencia.

76. Pues bien, **la unificación de criterios constituye el segundo mecanismo** que el legislador crea para formar jurisprudencia. Tiene su origen en la **reforma constitucional de mil novecientos cincuenta y uno y su subsecuente enmienda a Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, en el mismo año.**

77. En efecto, por una parte, con motivo de la reforma constitucional al artículo 107, se incluyó en su texto que la jurisprudencia podía ser formada a través de este método cuando se suscitaran discrepancias entre Tribunales Colegiados de Circuito y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tal como se advierte de dicha modificación:



### "Artículo 107. ...

"Si los Tribunales Colegiados de Circuito sustentan tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República o aquellos Tribunales, podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda, a fin de que decida cuál es la tesis que debe prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia cualquiera de esas Salas o el Procurador General de la República, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, quien decidirá, funcionando en Pleno, qué tesis debe observarse. Tanto en este caso como en el previsto en el párrafo anterior, la resolución que se dicte será solo para el efecto de la fijación de la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en el juicio en que fueron pronunciadas."

78. Y, por su parte, en la Ley de Amparo vigente de 1936 se retomó básicamente la misma redacción que en el Texto Constitucional:

"Artículo 195. **Si los Tribunales Colegiados de Circuito sustentan tesis contradictorias en los juicios de amparo** materia de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República o aquéllos Tribunales, **podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda, a fin de que decida cuál es la tesis que debe prevalecer.**

"...

"La resolución que en estos casos pronuncie la Sala constituirá tesis jurisprudencial obligatoria, pudiendo modificarse por la misma Sala."

"Artículo 195 Bis. **Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia**, cualquiera de esas Salas o el Procurador General de la República, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, **quien**



**decidirá, funcionando en Pleno, qué tesis debe observarse.** Cuando la denuncia no haya sido hecha por el Procurador General de la República, deberá siempre oírse a éste, para que exponga su parecer por sí o por conducto del Agente que al efecto designare.

"La resolución que en estos casos pronuncie el Pleno de la Suprema Corte constituirá tesis jurisprudencial obligatoria, pudiendo modificarse por el mismo Pleno. ..."

**79.** Así, con el origen del nuevo mecanismo para integrar jurisprudencia, se establecieron los órganos que podían sustentar criterios contradictorios, las personas jurídicas que tenían la posibilidad de denunciarlas, las instancias del Alto Tribunal competentes para resolverlas (Salas y Pleno) y, finalmente pero no menos importante, el carácter obligatorio que adquiriría la decisión final tomada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**80.** Cabe referir que en mil novecientos sesenta y ocho la Ley de Amparo se modificó, entre otros aspectos, para el efecto de suprimir las referencias a la obligatoriedad de las tesis jurisprudenciales emitidas con motivo de la resolución de estos asuntos, así como la modificación por las propias instancias resolutoras.

**81.** Así, únicamente se dejó a salvo la previsión de que la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno, resolviera las contradicciones de criterios sustentadas entre sus Salas y las que se suscitaban entre los Tribunales Colegiados (artículos 197, primer, segundo y tercer párrafos y 197-A.) No obstante, el artículo noveno transitorio de la referida ley determinó que la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta la fecha en que entró en vigor la reforma legal, sería obligatoria para los tribunales federales inferiores.

**82.** Sin embargo, el carácter de jurisprudencia obligatoria de las resoluciones emanadas de contradicciones de tesis se vio retomado en **1988, cuando nuevamente se establecieron diversos cambios en la ley reglamentaria del juicio de amparo de mil novecientos treinta y seis (artículo 192).**

**83.** Salvo la observación anterior, lo cierto es que la unificación de criterios ha mantenido su vigencia desde su formación en mil novecientos cincuenta



y uno. Se advierte que, en realidad, durante las reformas a la Ley de Amparo vigente al momento de su creación e incluso con la publicación de la nueva Ley de Amparo de dos mil trece, esta no sufrió modificaciones sustanciales pues continuó operando como método para integrar jurisprudencia e incluso, hasta la fecha del dictado de la presente resolución, las resoluciones que se emitan bajo este mecanismo, siempre que se cumpla con la votación prevista en la ley para tal efecto, constituyen criterios de observancia obligatoria.

**84.** Fue con la reforma legal a la Ley de Amparo en dos mil veintiuno, que el legislador federal modificó su denominación, esto es, ya no se le nombra unificación o contradicción de *tesis*, sino "**contradicción de criterios**", en función del nuevo sistema de precedentes, e incluyó a los nuevos Plenos Regionales como órganos competentes para resolver las contradicciones suscitadas entre los Tribunales Colegiados de la región correspondiente.

#### **85. I.III). Modificación o sustitución de jurisprudencia**

**86.** En **tercer lugar**, tenemos al método conocido como modificación o sustitución de jurisprudencia, que actualmente ha dejado de estar en vigor.

**87.** Este transitó por dos etapas o estadios pues primero se concebía como modificación y posteriormente evolucionó de tal manera que su denominación cambió a *sustitución de jurisprudencia*.

**88.** Conceptualmente, como vía para cambiar la jurisprudencia, este método tuvo su origen con la entrada en vigor de la **Ley Reglamentaria** de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal **de mil novecientos diecinueve**, cuando el legislador introdujo la posibilidad de que, si bien la propia Suprema Corte se encontraba vinculada por sus propios criterios, **sólo ella tenía la facultad de contradecir su jurisprudencia cuando expresara razones suficientes que sustentaran dicho cambio**.

**89.** Posteriormente, **se consolidó con la reforma de mil novecientos cincuenta y uno a la Ley de Amparo**, estableciendo en un artículo específico que sería el Pleno o las Salas de la Suprema Corte los competentes para interrumpir o **modificar** su propia jurisprudencia, reiterando que el elemento indispensable para ello sería la expresión de razones que la sustentara.



90. Asimismo, otro cambio relevante para este método fue que evolucionó de tal manera que, **con motivo de la reforma a la Ley de Amparo en mil novecientos ochenta y ocho**, la modificación de jurisprudencia obtuvo la formalidad de un procedimiento. Esto es, a partir de dicho momento, sería a través de una solicitud realizada por sujetos legitimados para ello (los Ministros de las Salas y Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito) que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o Salas, tendría la posibilidad de modificar la jurisprudencia cuando sustentaran su decisión con razones suficientes. A este mecanismo también se le conoció como "*modificación por instancia procesal*".

91. Pero eso no fue todo, sino que al publicarse la **nueva Ley de Amparo de dos mil trece**, la cual fue resultado del cambio de paradigma constitucional en dos mil once, en dicho texto normativo se incorporó el capítulo de "**Jurisprudencia por sustitución**", la cual consistía en que, previo a la petición de alguno de los Magistrados de los Tribunales Colegiados o Ministros del Alto Tribunal, este último o el Pleno de Circuito podían remplazar determinado criterio jurisprudencial, siempre que se expresaran las razones suficientes que lo sustentaran y se alcanzara la mayoría requerida.

92. Esto es, si bien desde mil novecientos ochenta y ocho el cambio de jurisprudencia ya era considerado como un procedimiento de petición, este método fue formalizado con el cambio de nombre de "*modificación*" por "*sustitución*" y, a partir de ello, se consideró formalmente como un sistema de formación de jurisprudencia.

93. Dicho lo anterior, este procedimiento continuó vigente en nuestro sistema jurídico hasta que, con motivo de la **reforma constitucional de dos mil veintiuno a la Ley de Amparo**, la sustitución fue derogada, en virtud del nuevo sistema de precedentes.

#### 94. I. IV. Jurisprudencia por razones

95. Toca referirnos ahora al **cuarto método de integración de jurisprudencia**; éste es, las resoluciones que emanen de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.





**96.** El sistema **se originó con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro** en la cual se buscó consolidar el carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la supremacía constitucional. Esta reforma, entre otras cuestiones, trajo consigo la competencia exclusiva del Alto Tribunal para ejercer un control de constitucionalidad abstracto a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

**97.** A partir de lo anterior, los criterios emanados de dichos asuntos –*incluyendo los recursos de reclamación y de queja en la materia de conformidad con el Acuerdo General 4/1996 del Pleno de esta Suprema Corte*– que sean aprobados por cuando menos ocho votos de los Ministros de este Alto Tribunal, serán obligatorios para sus Salas y los demás órganos jurisdiccionales inferiores, de conformidad con lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>6</sup>

**98.** Cabe mencionar que, si bien este método no se encuentra específicamente regulado en la Ley de Amparo, a través de la jurisprudencia se han establecido las bases en torno a este mecanismo.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> "Artículo 43. Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias. La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio. La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta."

"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."

<sup>7</sup> "JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS."; "JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."; entre otras.



99. Respecto a ello, en la doctrina se afirma que *"este sistema de integración de la jurisprudencia debiera ser considerado como el sistema de **jurisprudencia por razones**, conforme al cual el criterio que adquiere el carácter de jurisprudencia es aquel que constituye la ratio decidendi, es decir, "la razón (o las razones) establecida por el Juez para justificar la resolución dada a la contienda planteada por las partes".*<sup>8</sup>

#### 100. I.V. Sistema de precedentes

101. Finalmente, llegamos al **último método de integración de jurisprudencia** previsto en nuestro sistema jurídico contemporáneo.

102. Como puede observarse, el sistema de precedentes se ha mencionado someramente en algunas líneas del presente estudio. Sin embargo, dada la importancia e impacto que tiene este nuevo método, resulta necesario dedicar un apartado específico para explicar su conformación y operatividad.

103. Como último escalón en los cambios del modelo de justicia constitucional, tenemos la más reciente reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno. Para efectos de la presente resolución, **la reforma judicial consistió en renovar el sistema de creación de jurisprudencia y transitar del tradicional sistema de tesis a uno sustentado por el sistema de precedentes**, particularmente en el juicio de amparo.

104. En primer término, la Constitución Federal y la ley reglamentaria reformada definen que **la potestad de emitir precedentes obligatorios** corresponde a este Alto Tribunal:

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regiona-

<sup>8</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, La controversia constitucional, México, Porrúa, 2008, pp. 717-725.



les, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

"...

"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."

### ***Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

**"Artículo 222.** Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

**"Artículo 223.** Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

**105.** Si bien el precedente judicial proviene de la tradición de *common law*, con el paso del tiempo, algunos tribunales constitucionales, cuyos sistemas jurídicos están contruidos en el *civil law*, han adherido este concepto a sus prácticas judiciales. En el caso del Estado Mexicano, se optó por adoptar este sistema para el fortalecimiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y buscar la unificación en la aplicación de los criterios.

**106.** Por precedente judicial entendemos las resoluciones emanadas de un órgano judicial que vinculan a continuar las determinaciones de derecho adop-



tadas de manera previa, siempre que se analicen los mismos tópicos en un diverso caso. Así, los asuntos fallados por el Máximo Tribunal, a partir de la reforma, tienen un efecto vinculante sobre los tribunales inferiores.

**107.** En este nuevo esquema constitucional, **la obligatoriedad del precedente nace a partir de la mayoría calificada en el Pleno o las Salas**; con ello, se brinda certeza jurídica a las partes que se encuentran sujetas a su cumplimiento y para aquellos justiciables a quienes le podría ser aplicado en el caso concreto; no obstante, otro elemento fundamental para la aplicabilidad del precedente es su contenido.

**108.** Es decir, un precedente judicial se conforma de dos herramientas argumentativas: *ratio decidendi* y *obiter dicta*. Si bien ambos conceptos son importantes al momento de construir el criterio jurisprudencial, lo cierto es que las consideraciones que cuentan con la fuerza vinculatoria del precedente son las correspondientes a la *ratio decidendi*.

**109.** Este último concepto se trata de **los argumentos torales en los que se basa la decisión del caso concreto** y, por tanto, son los que el tribunal inferior o la propia Suprema Corte deben observar para advertir si el precedente es aplicable o no.

**110.** Asimismo, serán esas razones las que, en su caso, se tienen que analizar y confrontar si se estima viable la no aplicación del criterio jurisprudencial y *distinguir* aquellos elementos no compatibles del precedente anterior.

**111.** Por otra parte, atendiendo al sistema de precedentes, la conformación de la jurisprudencia emanada del Alto Tribunal se acota en el sentido de que cesa el método de reiteración (prevalece la conformada por los Tribunales Colegiados de Circuito) y sustitución, dejando a salvo la integración por contradicción o unificación de criterios.

**112.** Ahora, justamente por los cambios antes referidos es que deviene importante hacer mención de este último método de conformación de jurisprudencia pues, como mencionamos en apartados anteriores, este sistema impactó directamente en el sistema de reiteración de criterios para esta Suprema Corte



de Justicia de la Nación pues, a partir de la reforma de dos mil veintiuno, ya no es necesario el procedimiento de cinco resoluciones para generar la obligatoriedad, sino basta una ejecutoria fallada por mayoría calificada, para que de ella emane la jurisprudencia.

**113.** Pues bien, hasta aquí se tiene que, durante las diferentes modificaciones al sistema mexicano jurisprudencial desde la vigencia de la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete, nos encontramos con cinco tipos de integración de jurisprudencia: por reiteración, unificación de criterios, la modificación o sustitución de jurisprudencia, jurisprudencia por razones (emanada de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) y, finalmente, el sistema de precedente.

#### **114. II) Medio de difusión de la jurisprudencia**

**115.** Ahora, después de todo el marco doctrinal relatado, se encuentra que durante todas las modificaciones que el sistema de integración de jurisprudencia ha sufrido, se tiene que como elemento en común su **sistema de difusión**.

**116.** Comencemos por referir que, el medio de difusión por excelencia que el Poder Judicial de la Federación ha utilizado para dar publicidad a los criterios y jurisprudencia que han emanado de las resoluciones de sus órganos jurisdiccionales, es el *Semanario Judicial de la Federación*, creado en el siglo diecinueve.

**117.** Este sistema de difusión y compilación de criterios se divide en épocas (once periodos, hasta la fecha). Cada época se caracteriza por los cambios paradigmáticos en la manera de integrar, sistematizar y publicar la jurisprudencia debido a reformas constitucionales y legales, o por acontecimientos de relevancia histórica dentro del sistema jurídico nacional, como fue reseñado en líneas anteriores.

**118.** Las primeras cuatro épocas se conforman por los criterios jurisprudenciales emitidos durante la vigencia de la Constitución Federal de mil ochocientos cincuenta y siete y hasta la entrada en vigor del Texto Constitucional de mil novecientos diecisiete; por tanto, al ser jurisprudencia que deriva de un sistema constitucional anterior al que hoy rige, a ésta se le conoce como inaplicable o histórica.



119. Luego, se tiene la Quinta a Undécima Épocas, que contienen la jurisprudencia aplicable o vigente, esto es, las emitidas desde mil novecientos diecisiete a la fecha.

120. Para efectos de la presente resolución, únicamente resultan relevantes los criterios que conforman la referida *jurisprudencia aplicable* toda vez que, además de ser la vigente en nuestro actual sistema jurídico, fue durante la Quinta Época cuando se dio publicidad a la jurisprudencia que es objeto del punto de contradicción.

121. Debe mencionarse que durante el ejercicio jurisdiccional llevado a cabo en esos periodos, particularmente en esta Suprema Corte, se emitieron un número importante de criterios jurisprudenciales y aislados (tipo de tesis que no cuentan con el carácter obligatorio, al no derivar de los métodos previstos o no alcanzar los requisitos necesarios para su integración), por lo que el Alto Tribunal se dio a la tarea de crear comisiones responsables de elaborar un sistema que diera a conocer los precedentes o criterios más destacados integrados como jurisprudencia, este es, el **Apéndice al Semanario Judicial de la Federación**.

122. Con lo anterior se tiene que el *Semanario Judicial de la Federación* es el medio por cual se formaliza la obligatoriedad de los criterios que se integran no sólo como jurisprudencia, sino como criterios aislados, cuyo fin es otorgar seguridad jurídica y garantizar el principio de impartición de justicia a través de la materialización de los criterios emanados por los tribunales federales y esta Suprema Corte de Justicia, otorgando publicidad.

123. El hecho de que exista un sistema de consulta de los criterios que se han emitido desde el periodo vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete, implica ponerlos a disposición de la ciudadanía y de los órganos jurisdiccionales que se encuentren sujetos a su aplicabilidad; confirmar la obligatoriedad de la jurisprudencia, en cuanto a su figura jurídica y brindar herramientas que favorezcan el acceso a la justicia.

124. Este Tribunal Pleno estima importante haber mencionado lo anterior pues, si bien se transitó a un nuevo sistema, lo cierto es que **la obligatoriedad**



**de los criterios que forman parte de nuestro sistema jurídico mexicano no ha perdido vigencia y siguen adquiriendo la misma fuerza vinculatoria.**

**125.** La afirmación anterior se desprende de los propios artículos transitorios de la Ley de Amparo vigente:

"SEXTO. La **jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor** en lo que no se oponga a la presente Ley."

"SÉPTIMO. Para la **integración de la jurisprudencia por reiteración de criterios a que se refiere la presente Ley no se tomarán en cuenta las tesis aprobadas en los asuntos resueltos conforme a la ley anterior.**"

**126.** En efecto, en este considerando se ha hecho referencia a los métodos tradicionales de integración de la jurisprudencia y su evolución histórica a lo largo de las diferentes etapas del constitucionalismo mexicano, así como el nuevo sistema de precedentes que rige en la actualidad.

**127.** Asimismo, se destacó que la jurisprudencia en todo momento ha mantenido su difusión a través de un canal de comunicación que funciona para los ciudadanos y órganos jurisdiccionales.

**128.** Finalmente que, como fuente formal de creación de derecho, la jurisprudencia cuenta con una de las características fundamentales de una norma jurídica, esto es, la imperatividad. En otras palabras, su contenido resulta de carácter obligatorio. Veamos.

### **129. III) Obligatoriedad**

**130.** El artículo 94, párrafo onceavo, de la Constitución Federal, establece el fundamento constitucional de la obligatoriedad de la jurisprudencia: "*La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.*"

**131.** A partir de esta facultad de configuración legislativa, durante las diversas reformas a la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constituciona-



les, se ha establecido un título específico sobre la jurisprudencia, en el cual se regulan las reglas de su obligatoriedad, las cuales se ajustan a los sistemas de su creación.

**132.** Esta característica de obligatoriedad consiste en que, siempre que se cumplan los requisitos necesarios para su integración, ésta tendrá la fuerza de vincular a su cumplimiento a los tribunales inferiores del órgano jurisdiccional que la emite (principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito y Plenos Regionales –*a partir de la reforma de dos mil veintiuno*–).

**133.** Así, de conformidad con el actual artículo 217 de la Ley de Amparo,<sup>9</sup> la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para las propias Salas, tratándose de las emitidas por el Pleno, y para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y entidades federativas.

**134.** Por su parte, la que establezca el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno; la de los Plenos Regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Plenos Regionales y, finalmente, la emanada de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria

<sup>9</sup> "Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.

"La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra.

"La jurisprudencia que establezcan los plenos regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los plenos regionales.

"La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales y los tribunales colegiados de circuito.

"La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."





para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su Circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos Regionales y los Tribunales Colegiados de Circuito.

**135.** Pues bien, no obstante que el texto de la ley reglamentaria ha sufrido modificaciones en cuanto a la distribución de competencias dada la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, así como de los métodos de integración de jurisprudencia, lo cierto es que dicha fuente de derecho, durante esas enmiendas, **no se ha visto trastocada en cuanto a su carácter obligatorio.**

**136.** Lo anterior pues, como lo ha referido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser la jurisprudencia una fuente de derecho, de ahí emana su obligatoriedad y, por tanto, al tener carácter de norma constitucional, vigila el cumplimiento del principio de adecuada impartición de justicia y de seguridad jurídica, en tanto que reconoce la importancia de su aplicación uniforme, así como del principio de jerarquía entre órganos jurisdiccionales que conforman al Poder Judicial Federal y locales.

**137.** Ahora, además de las consideraciones antes señaladas para la obligatoriedad de la jurisprudencia, ésta tiene que cumplir con otro requisito formal para su aplicación, esto es, la publicidad de dicha jurisprudencia.

**138.** No debe perderse de vista que la jurisprudencia y, por tanto, su contenido es obligatoria y vincula a su cumplimiento en cuanto quede integrada por la resolución o método respectivo, no obstante, la obligación de aplicarla surge a partir de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*. Dicha afirmación se sustenta a partir de la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, que este Tribunal Pleno comparte, de rubro: "JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LA OBLIGATORIEDAD DE SU APLICACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 217 DE LA LEY DE AMPARO, SURGE A PARTIR DE SU PUBLICACIÓN EN EL *SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> **Registro digital:** 2010625. **Instancia:** Segunda Sala. **Décima Época. Materia(s):** común. **Tesis:** 2a./J. 139/2015 (10a.). **Fuente:** *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 391. **Tipo:** Jurisprudencia.



139. Hasta aquí la exposición sobre doctrina jurisprudencial.

#### **140. IV) Criterio que debe prevalecer**

**141.** De lo expuesto en los apartados anteriores pueden desprenderse las siguientes afirmaciones:

a) La jurisprudencia es una fuente formal de derecho que tiene carácter de norma general;

b) Los métodos para su integración son: reiteración, contradicción de criterios, modificación o sustitución, jurisprudencia por razones y sistema de precedentes;

c) Como parte del método de reiteración se encuentra la figura de interrupción de jurisprudencia, la cual se entiende como una condicionante para integrar criterios obligatorios por reiteración y que, si bien ha sufrido variaciones, cuenta con un elemento inamovible: la justificación del cambio o abandono de criterio;

d) Con relación a lo anterior, la jurisprudencia no pierde su obligatoriedad, salvo que se haya emitido una resolución en sentido contrario o, en su caso, haya sido sustituida conforme a las reglas previstas para tales fines;

e) La jurisprudencia resulta de observancia obligatoria para los tribunales inferiores del que esta emane;

f) Su fuerza vinculatoria y aplicabilidad se encuentra condicionada a que se cumplan con las reglas necesarias para su integración;

g) La jurisprudencia se materializa con su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*; y,

h) No obstante la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, la obligatoriedad de los criterios que forman parte de nuestro sistema jurídico mexicano no ha perdido vigencia y siguen adquiriendo la misma fuerza vinculatoria.



142. Recordemos que, en el caso, el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** pretendió **desatender un criterio obligatorio** respecto a la causa de improcedencia del juicio de amparo cuando se impugnan actos derivados de otros consentidos, a partir de un análisis sobre su forma de integración como jurisprudencia; esto es, cuestionando su vinculatoriedad. Y, por el contrario, el **Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito** determinó que dicho criterio, al ser aplicado reiteradamente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ocasiones posteriormente a su emisión, no ha perdido su vigencia y, en consecuencia, su obligatoriedad.

143. Pues bien, este Tribunal Pleno considera que la discrepancia entre los órganos contendientes se resuelve determinando que **un Tribunal Colegiado no puede desconocer la aplicación de un criterio emitido por un órgano superior, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues se estaría menoscabando o cuestionando su obligatoriedad.**

144. Lo anterior pues, del marco doctrinal expuesto anteriormente se obtiene que la fuerza vinculatoria de un criterio prevalece hasta en tanto se vea interrumpida por otra en contrario siempre y cuando sea el mismo tribunal o uno superior quién, mediante los métodos interpretativos correspondientes, justifique el abandono o cambio de criterio.

145. Como bien se estipuló al momento de analizar el método de reiteración, la tesis jurisprudencial que fue materia de análisis por ambos tribunales contendientes fue emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, bajo el rubro y texto siguientes:

"ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA. El amparo es improcedente cuando se endereza contra actos que no son sino una consecuencia de otros que la ley reputa como consentidos."<sup>11</sup>

<sup>11</sup> **Registro digital:** 393973. **Instancia:** Pleno. **Quinta Época. Materia(s):** común. **Tesis:** 17. **Fuente:** Apéndice de 1995. Tomo VI, Parte SCJN, página 12. **Tipo:** Jurisprudencia.



**146.** De su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*, se advierte lo siguiente:

1) Se trata de una tesis que deriva de cinco amparos en revisión, resueltos en la Quinta Época, particularmente entre mil novecientos dieciocho y mil novecientos diecinueve: *Amparo en revisión 8/17. Flores Teófilo. 17 de julio de 1918. Unanimidad de once votos; amparo en revisión. Sánchez Gavito Indalecio. 7 de agosto de 1918. Mayoría de nueve votos; amparo en revisión 84/17. Ruiz vda. de Fuentes Antonia. 9 de octubre de 1918. Mayoría de ocho votos; amparo en revisión. Lobo de González Herminia. 13 de enero de 1919. Mayoría de diez votos; y amparo en revisión. López Negrete Laureano. 16 de julio de 1919. Unanimidad de once votos.*

2) Dado que su vigencia se originó a partir del periodo de mil novecientos diecisiete en adelante, el criterio emitido forma parte de la conocida *jurisprudencia aplicable*, pues tienen como base el marco jurídico de la Constitución Federal vigente;

3) Las resoluciones que dieron origen al criterio fueron aprobadas por unanimidad y mayoría de votos, respectivamente, esto es, conforme a las reglas de la Ley de Amparo vigente en la época;

4) Dicho criterio fue compilado como jurisprudencia en el *Apéndice* de mil novecientos noventa y cinco, como se desprende de los datos de identificación de la tesis; y,

5) En la nota al pie de la publicación del criterio se hace mención expresa de que dicha tesis se encuentra publicada, además en el *Apéndice* de la Quinta Época, de igual manera en los *Apéndices* al *Semanario Judicial de la Federación* correspondientes a 1917-1954, 1917-1965 y 1917-1975.

**147.** Las premisas anteriores conllevan a afirmar que no sólo fue voluntad de los Ministros que integraban el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitir un criterio jurisprudencial al momento de integrar cinco resoluciones en el mismo sentido, sino también de compilar dicho criterio mencionado como jurisprudencia tiempo después de su origen.



148. Es decir, desde aquél primer momento de publicación, **se confirmó su carácter obligatorio** en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo vigente.

149. Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la vigencia y grado de vinculatoriedad del criterio jurisprudencial de mérito y la doctrina ahí contenida, mediante la **aplicación reiterada** en diversos asuntos de su competencia posteriores a su génesis. Esto es, en ningún momento se ha abandonado el criterio o su aplicación se ha sustraído del sistema jurídico mexicano, independientemente de su configuración o integración de origen.

150. Entre dichos asuntos se encuentran: las contradicciones de criterios 140/2003-PS,<sup>12</sup> 49/2004-SS,<sup>13</sup> 226/2006-SS<sup>14</sup> y 29/2019;<sup>15</sup> el amparo en revisión 1061/2016<sup>16</sup> y la controversia constitucional 36/2003.<sup>17</sup>

151. Maxime que, hasta la fecha del dictado de la presente resolución, este Alto Tribunal **no ha emitido un criterio con fuerza jurisprudencial contradictorio** a lo establecido en el multicitado criterio, ni ha realizado pronunciamiento alguno en cuanto a que la tesis de mérito no constituye un criterio jurisprudencial. Por el contrario, si bien en este criterio se registraron los cinco precedentes iniciales, que son cuestionados por uno de los Colegiado, lo cierto es que **no pueden desconocerse las subsecuentes resoluciones que consisten en reiteraciones adicionales del criterio, que refuerzan su obligatoriedad y extienden su alcance actualmente.**

<sup>12</sup> Resuelta bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, en sesión de Primera Sala de veintinueve de septiembre de dos mil cuatro.

<sup>13</sup> Resuelta bajo la ponencia del Ministro Juan Díaz Romero, en sesión de Segunda Sala de diecinueve de mayo de dos mil cuatro.

<sup>14</sup> Resuelta bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en sesión de Segunda Sala de treinta y uno de enero de dos mil siete.

<sup>15</sup> Resuelta bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en sesión de Primera Sala de doce de junio de dos mil diecinueve.

<sup>16</sup> Resuelto bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora, en sesión de Segunda Sala de diecinueve de abril de dos mil diecisiete.

<sup>17</sup> Resuelta bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, en sesión de cuatro de noviembre de dos mil tres.



**152.** De lo anterior se advierte que, dado el carácter jurisprudencial de dicho criterio, la única forma para que este deje de tener vigencia y, por tanto, su carácter obligatorio se vea extinto, es si esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiera un precedente que anule las consideraciones que la llevaron a crear la jurisprudencia y justifique, mediante los argumentos suficientes, el cambio de criterio.

**153.** A esta posibilidad se le conoce en la doctrina jurisprudencial o de precedente como *overruling*, figura interpretativa que versa en la facultad de un órgano jurisdiccional autoritativo para desautorizar o anular una regla emitida por un tribunal inferior, o bien, una decisión previa emanada por el mismo tribunal.

**154.** Así, dicha práctica no resulta aplicable cuando un Tribunal Colegiado de Circuito (órgano jurisdiccional de inferior jerarquía) pretende desatender un criterio emanado por este Alto Tribunal, al estimar que su configuración como jurisprudencia no resultó adecuada.

**155.** No obstante, sí resulta válido, de conformidad con la teoría del precedente, que un Tribunal Colegiado, **a través de un ejercicio de distinción**, determine que el criterio jurisprudencial o precedente no resulta aplicable al caso concreto que se encuentra en resolución. Se explica.

**156.** Recordemos que dentro de los métodos para interrumpir la aplicación de una jurisprudencia se encuentra el de la distinción (*distinguishing*).

**157.** Asimismo, que la práctica del precedente y de la jurisprudencia cuenta con la característica de la obligación de seguir decisiones judiciales pasadas que se encuentran dentro de un sistema jurídico y éstas pueden ser emanar ya sea de un tribunal superior (precedentes verticales) o del mismo órgano jurisdiccional (precedentes horizontales).<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Al respecto, véase "La práctica y los problemas de los precedentes", en *Pensar como un abogado, Una nueva introducción al razonamiento jurídico*, de Frederick Schauer, trad. Tobias. J. Schleider, Madrid, Marcial Pons. 2013.



**158.** Ahora, si bien estos parámetros de aplicación de precedentes aportan estabilidad y consistencia respecto a decisiones judiciales anteriores, lo cierto es que el sistema de precedentes y/o jurisprudencia, como ya fue mencionado, cuenta con figuras que los órganos jurisdiccionales pueden utilizar como mecanismos flexibles que permiten identificar cuando un criterio, que en principio es vinculante, no resulta aplicable al caso futuro al confluir hechos distintivos y argumentos suficientes que permitan ya sea abandonar/anular el criterio (*overruling*) o adoptar uno diferente para el caso concreto (*distinguishing*).

**159.** Estas herramientas de interpretación jurisdiccional operan dependiendo de la jerarquía del tribunal que se encuentre frente a alguna situación o caso en el cual resulte viable la suspensión de la aplicabilidad del criterio anterior.

**160.** Esto es, la posibilidad de anular o abandonar un criterio obligatorio (*overruling*) pertenece únicamente a los tribunales superiores respecto a los precedentes emanados de éstos o de alguno inferior. En lo particular, quien es competente para abandonar y sustituir una jurisprudencia obligatoria es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**161.** Sin embargo, no sucede lo mismo respecto a los Tribunales Colegiados de Circuito pues, conforme a las reglas de jerarquía explicadas anteriormente, estos únicamente se encuentran posibilitados de interrumpir su propia jurisprudencia<sup>19</sup> y de realizar un ejercicio de distinción respecto a los precedentes o criterios pasados que, si bien resulta vinculante su aplicación, dada las particularidades fácticas del caso futuro es viable que lo compare para así determinar su aplicación.

**162.** Para ello, los tribunales deben identificar la *ratio decidendi* del criterio en cuestión para determinar si dicha regla aplica adecuadamente al caso actual. Como bien se refirió anteriormente, la práctica conlleva el ejercicio argumentativo adecuado y suficiente para realizar dos tipos de distinción: *la concerniente a los hechos, cuyo objeto es desaplicar la ratio de la regla en el caso actual mostrando que los hechos materiales del asunto actual difieren de aquellos consi-*

<sup>19</sup> Artículo 228 de la Ley de Amparo.



*derados por el precedente y la dirigida a revelar la inadecuación de la ratio precedente al caso actual, al ofrecer una lectura diversa de los hechos relevantes considerados por el precedente.*<sup>20</sup>

**163.** Así, el mecanismo de distinguir (*distinguishing*) no se trata de desconocer la aplicabilidad de un criterio obligatorio, sino **se trata de un escenario excepcional y limitado** en el cual **un tribunal posterior puede distinguir los hechos y argumentos del precedente**, sólo en el caso en que la regla previa no coincida plenamente con el caso futuro.

**164.** Sobre el caso, la doctrina ha referido que la herramienta de la distinción puede explicarse si se atiende a que el objetivo de los tribunales superiores *no es generar reglas de precedente exhaustivas en general ni confeccionadas con precisión absoluta, sino reglas suficientemente exhaustivas en el contexto del que surgieron. Por ello, siempre es posible que tribunales posteriores establezcan excepciones que el tribunal que creó la regla no mencionó, sea porque no se presentaron en su caso o porque se abstuvo de considerarlas al no ser relevantes.*<sup>21</sup>

**165.** Con lo anterior no se desconoce la fidelidad del sistema de precedentes y la coherencia que este exige respecto a las decisiones tomadas con anterioridad para salvaguardar la garantía de igualdad de trato y seguridad jurídica, sino atiende a la razonabilidad de que en caso posterior se actualicen condiciones bajo las cuales no es jurídicamente posible aplicar las mismas bases (*ratio*) que en un caso anterior.

**166.** Luego, se obtiene que **el único mecanismo mediante el cual un órgano jurisdiccional, en este caso inferior, puede no acatar la regla de aplicabilidad de un criterio obligatorio es con el ejercicio de distinguir un caso del otro justificando los hechos distintivos y con argumentos suficientes**, sin dejar de reconocer su fuerza vinculatoria ni analizar su método de integra-

<sup>20</sup> GÓMORA JUÁREZ, SANDRA, *Un análisis conceptual del precedente judicial*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018, pp. 173.

<sup>21</sup> *Ibidem*.





ción. Validar lo anterior implicaría desconocer no sólo la potestad del tribunal superior de emitir criterios obligatorios, sino también la propia doctrina y legalidad de los métodos de integración de jurisprudencia que rigen en el sistema jurídico mexicano.

**167.** De acuerdo con las consideraciones expresadas, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO Y LOS DEMÁS ÓRGANOS JURISDICCIONALES SUJETOS A OBSERVARLA NO PUEDEN DESATENDERLA, AUN CUANDO ESTIMEN QUE FUE INDEBIDAMENTE COMPILADA Y, POR TANTO, APARTARSE DE SU APLICACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a criterios discrepantes al analizar si un criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta obligatorio, pues uno de los colegiados estimó que había sido indebidamente compilado como jurisprudencia, ya que había variado en distintas publicaciones y, sobre todo, porque en los precedentes que dieron lugar al criterio no se advertía que se hubiera expresado ese sentido; mientras que el otro órgano jurisdiccional sostuvo expresamente no compartir el criterio de su homólogo, toda vez que con posterioridad a la emisión de la tesis en cuestión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido expresamente que la temática jurídica sí constituye jurisprudencia.

Criterio jurídico: Los Tribunales Colegiados de Circuito y los demás órganos jurisdiccionales sujetos a observar la jurisprudencia no cuentan con la posibilidad de desatender un criterio obligatorio emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por estimar que fue indebidamente integrado como jurisprudencia y, por tanto, apartarse de su aplicación obligatoria. Sin embargo, sí resulta válido, de conformidad con la teoría del precedente, que a través del ejercicio de distinción estimen que un criterio no resulta aplicable a un caso concreto.



Justificación: La jurisprudencia, como fuente formal de derecho, resulta de observancia obligatoria cuando se integra a partir de los métodos que la ley reconoce al respecto (reiteración, contradicción de criterios, jurisprudencia por razones y sistema de precedentes), y vincula a los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía a su aplicación obligatoria a partir de su vigencia y cuando se materializa con su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*. Asimismo, la jurisprudencia no pierde su obligatoriedad, salvo que se haya emitido una resolución en contrario o, en su caso, sea sustituida conforme a las reglas previstas para tales fines. A partir de lo anterior, se obtiene que el único método mediante el cual cese la vigencia y obligatoriedad de un criterio jurisprudencial emanado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde exclusivamente a este Alto Tribunal, mas no así a los Tribunales Colegiados de Circuito, aun cuando se aduzca que existió un vicio en su integración. Sin embargo, resulta válido que un Tribunal Colegiado de Circuito, a través de un ejercicio de distinción, determine que el criterio jurisprudencial o precedente que, en principio resulta obligatorio, no es aplicable al caso futuro al confluir hechos distintivos y argumentos suficientes que permitan adoptar un criterio diferente para el caso concreto, sin que ello implique desconocer su fuerza vinculatoria ni analizar su método de integración. Con lo anterior, no se desconoce la fidelidad del sistema de precedentes y la coherencia que exige respecto a las decisiones tomadas con anterioridad para salvaguardar la garantía de igualdad de trato y seguridad jurídica, sino que atiende a la razonabilidad de que en un caso posterior se actualicen condiciones bajo las cuales no es jurídicamente posible aplicar las mismas bases (*ratio*) que en un caso anterior.

**168.** Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.**—Sí existe la contradicción de criterios sustentados por el **Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito** y el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**.

**SEGUNDO.**—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el considerando último de la presente resolución.

**TERCERO.**—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.



**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y del Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 6/2023 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 8, con número de registro digital: 2027495.

La tesis aislada de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. SUPUESTOS PARA QUE OPERE ESA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 9, con número de registro digital: 232011.

Las tesis aislada de rubro: "ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS, RAZÓN DE SU IMPROCEDENCIA." y de jurisprudencia de rubros: "JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS



CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." y "JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves III.1o.A.11 K, 1a./J. 2/2004 y P./J. 94/2011 (9a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos III, mayo de 1996, página 582; XIX, marzo de 2004, página 130 y Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 12, con números de registro digital: 202345, 181938 y 160544, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO. NO ES CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO." y aislada de título y subtítulo: "ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO. CUANDO SE RECLAMA EN EL JUICIO DE AMPARO SE ACTUALIZA UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE ES DE ORIGEN JURISPRUDENCIAL, SIEMPRE QUE SE CUMPLAN LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS AL EFECTO POR LA DOCTRINA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los números de identificación I.4o.C. J/8 K (10a.) y XXX.2o.3 K (11a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 horas y 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 9, Tomo IV, enero de 2022, página 2707 y 20, Tomo III, diciembre de 2022, página 2649, con números de registro digital: 2024025 y 2025623, respectivamente.

Las tesis aislada P. XLVII/2009 y de jurisprudencia P./J. 72/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXX, julio de 2009, página 67 y XXXII, agosto de 2010, página 7, con números de registro digital: 166996 y 164120, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 139/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas.



**LITISPENDENCIA. CUANDO EN UN TRIBUNAL DE AMPARO SE RECIBE UNA DEMANDA QUE GUARDA RELACIÓN CON OTRA PREVIAMENTE ADMITIDA EN ESE ÓRGANO JUDICIAL PROMOVIDA POR EL MISMO QUEJOSO, CONTRA IDÉNTICOS ACTOS RECLAMADOS Y AUTORIDADES RESPONSABLES, VÁLIDAMENTE PUEDE DESECHARSE DE PLANO LA DEMANDA POSTERIOR, AL CONSTATARSE DE FORMA MANIFIESTA E INDUDABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 333/2022. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIR-  
CUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA  
PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 3 DE JULIO DE 2023. UNANI-  
MIDAD DE ONCE VOTOS DE LAS MINISTRAS Y DE LOS MINIS-  
TROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS  
GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL  
MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, LUIS MARÍA AGUILAR MORA-  
LES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ARTURO ZALDÍVAR  
LELO DE LARREA, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER  
LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y NORMA LUCÍA  
PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁN-  
TARA CARRANCÁ. SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL ROCHA  
MERCADO.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **tres de julio de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Correspondiente a la contradicción de criterios 333/2022, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. La problemática jurídica subyacente en este caso es la siguiente:



Cuando en un mismo tribunal de amparo se promueven demandas en las cuales existe identidad de quejosos, autoridades responsables y actos reclamados, ¿se puede desechar de plano la demanda presentada con posterioridad si previamente ya fue admitida la otra y se encuentra pendiente de resolución en ese mismo órgano judicial, con base en la causa de improcedencia de litispendencia a que se refiere el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo?

## I. ANTECEDENTES

1. El once de octubre de dos mil veintidós, Arturo Alberto González Ferreiro, en su carácter de Magistrado presidente del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito** denunció una posible contradicción de criterios entre ese órgano colegiado, con motivo de la resolución del recurso de queja 96/2022 y el sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, al resolver el recurso de queja 17/2022.

2. La presidencia de este Alto Tribunal admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios y ordenó su registro con el número de expediente 333/2022, mediante acuerdo de veinte de octubre de dos mil veintidós. En este último se indicó que, toda vez que al momento de la denuncia de contradicción aún no se surtía la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el trámite del asunto debía regirse por las disposiciones constitucionales y legales aplicables, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente.

3. Asimismo, se requirió al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito para que informara si su criterio se encontraba vigente o, en su caso, el motivo para tenerlo por superado o abandonado; así como turnar el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

4. En acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil veintidós, se tuvo informado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito que el criterio denunciado continuaba vigente. De ahí que se declaró integrado el expediente y se ordenó su envío al Ministro ponente para elaborar el proyecto de resolución.



## II. COMPETENCIA

5. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno, en relación con el punto segundo, fracción V, del Acuerdo General Plenario 1/2023, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios en **materia común**, suscitada entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito y distinta especialidad.<sup>1</sup>

## III. LEGITIMACIÓN

6. La denuncia de la contradicción de criterios proviene de parte legitimada, en términos de los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, órgano jurisdiccional que sustentó uno de los criterios discrepantes.

## IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

7. Este Tribunal Pleno ha establecido que para que se actualice la contradicción de criterios basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Por lo demás, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra facultada para resolver este asunto, ya que la denuncia de contradicción de criterios fue realizada antes de la entrada en funcionamiento de los Plenos Regionales.

<sup>2</sup> El criterio de referencia se encuentra previsto en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y registro digital: 164120.



8. Así, para la existencia de un auténtico diferendo de criterios deben surtirse los siguientes requisitos:

a) Los órganos jurisdiccionales deben haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos correspondientes debe existir algún punto de toque, es decir, un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

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

9. En el caso, se actualizan los requisitos señalados, tal y como enseguida se demostrará.

10. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

11. En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** resolvió **el recurso de queja 17/2022** en sesión virtual de diez de marzo de dos mil veintidós,<sup>3</sup> interpuesto por \*\*\*\*\*, en contra del acuerdo emitido por el Tribunal Unitario Especializado en Materia Penal del Segundo Circuito en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*, por medio del cual se desechó su demanda de amparo al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 61 de la Ley de Amparo.

<sup>3</sup> Por unanimidad de votos.





12. El asunto tuvo su origen en un escrito presentado electrónicamente el dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno por la defensora pública de \*\*\*\*\*, en el que solicitó el amparo contra la resolución de veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, dictada en el toca penal \*\*\*\*\*, del índice del Séptimo Tribunal Unitario del Segundo Circuito, mediante la cual se confirmó el auto de formal prisión de cuatro de noviembre de dos mil veinte, emitido en contra de dicho quejoso en la causa penal \*\*\*\*\*, del índice del Juzgado Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México, por el delito de delincuencia organizada. Como autoridades responsables se señalaron al Magistrado del órgano colegiado aludido y al Juez Federal correspondiente.

13. El titular del Tribunal Unitario Especializado en Materia Penal del Segundo Circuito admitió a trámite la demanda de amparo y la registró con el número \*\*\*\*\*, mediante acuerdo de dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno. Seguidos los trámites legales respectivos, dicho órgano tuvo por recibidos los informes justificados de las autoridades responsables en los que aceptaron la existencia del acto reclamado, consistente en la resolución de veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, dictada en el toca penal \*\*\*\*\*.

14. Posteriormente, \*\*\*\*\* presentó otra demanda de amparo indirecto el veinte de diciembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Unitarios del Segundo Circuito con residencia en Toluca y del Tribunal Unitario Especializado en Materia Penal del Segundo Circuito con residencia en Almoloya de Juárez, en la cual reclamó la resolución de veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, emitida en el toca penal \*\*\*\*\* del índice del Séptimo Tribunal Unitario del Segundo Circuito, que confirmó el auto de formal prisión dictado por el Juez Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México en la causa penal \*\*\*\*\*, en contra del quejoso como probable responsable del delito de delincuencia organizada. Como autoridad responsable ordenadora se señaló al Magistrado del órgano colegiado aludido y como autoridad responsable ejecutora al Juez Federal de referencia.

15. La Magistrada del Tribunal Unitario Especializado en Materia Penal del Segundo Circuito, por acuerdo de veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, registró el asunto con el número \*\*\*\*\* y determinó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de



Amparo, por lo que, con apoyo en el artículo 113 del mismo ordenamiento, desechó la demanda. Lo anterior, al considerar que existía litispendencia en relación con el diverso juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* de su índice, ya que el quejoso, el acto reclamado y las autoridades responsables eran los mismos en ambos asuntos.

16. \*\*\*\*\* interpuso recurso de queja en contra del acuerdo de desechamiento, el cual fue admitido por la presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y registrado con el número 17/2022, mediante acuerdo de catorce de enero de dos mil veintidós. Asimismo, se dio intervención a la representante social de la Federación adscrita a dicho órgano, quien formuló la opinión ministerial \*\*\*\*\*, en donde solicitó que se declarara infundado el medio de defensa.

17. El Tribunal Colegiado dictó resolución en la que declaró infundado el recurso de queja, al considerar legal el desechamiento de la demanda porque se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativa a la litispendencia; sin que existiera motivo alguno para que los agravios del recurrente fueran suplidos en la deficiencia de su expresión.

18. Al respecto, el tribunal de amparo sostuvo que dicha causal de improcedencia se actualiza cuando concurren los siguientes supuestos: a) que el acto reclamado sea materia de otro juicio de amparo; b) que ese juicio esté pendiente de resolución en primera o única instancia, o bien, en revisión; y, c) que ambos juicios estén promovidos por la misma parte quejosa, contra las mismas autoridades y por el mismo acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.

19. Asimismo, el tribunal expuso que la finalidad de la causal aludida es evitar la tramitación excesiva de juicios de amparo en los que intervengan las mismas partes y el acto reclamado sea idéntico, así como el dictado de resoluciones contradictorias; por lo que, ante su actualización, el órgano colegiado que conozca del ulterior juicio debe decretar el sobreseimiento o, en su caso, desear de plano la demanda.



20. De esta forma, el tribunal federal indicó que, al momento del dictado del auto recurrido, efectivamente se actualizaba la causal aludida, pues el acto reclamado en ambos juicios de amparo era esencialmente el mismo, esto es, la resolución de veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, emitida en el toca penal \*\*\*\*\* , en la que se confirmó el auto de formal prisión dictado en la causa penal \*\*\*\*\* del índice del juzgado en cuestión, por el delito de delincuencia organizada.

21. De ahí que, para el órgano colegiado, el desechamiento de la demanda de amparo registrada con el número \*\*\*\*\* fue correcto, toda vez que hasta la fecha en que se resolvió el recurso de queja, el diverso juicio de amparo \*\*\*\*\* , donde se había fijado esencialmente la misma litis constitucional, aún no había sido resuelto.

22. Por otra parte, el tribunal federal desestimó el argumento del recurrente relativo a que la primera demanda de amparo fue presentada por su defensora pública y no por él, por lo que, en todo caso, debieron acumularse los juicios respectivos, a fin de no hacer nugatorio su derecho de acceso a la justicia. Ello, pues el tribunal consideró que no se actualizaba alguna de las hipótesis de acumulación a las que aludía la jurisprudencia de la Suprema Corte, además de que la actuación de la defensora equivalía a la del quejoso, ya que aquélla actuó en su representación, por tanto, no podía estimarse que la identidad de los promoventes era distinta para efectos de promover el juicio de amparo.

23. De igual forma, el Tribunal Colegiado señaló que, contrario a lo argumentado por el recurrente, la fracción X del artículo 61 de la Ley de Amparo no es inconvencional, en virtud de que el juicio de amparo debe cumplir con determinados requisitos que resultan ineludibles para su tramitación, de modo que cuando no se atiendan cabalmente esos requisitos, la consecuencia sería la actualización de un motivo de inejercitabilidad; de ahí que ello se trataba de una cuestión de legalidad y procedencia del juicio constitucional que no afectaba la esfera jurídica del quejoso.

24. Finalmente, el órgano colegiado refirió que no pasaba inadvertida la jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "LITISPENDENCIA. PARA QUE SE ACTUALICE ESTA CAUSAL DE IMPROCEDEN-



CIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013, ES NECESARIO QUE SE HAYAN ADMITIDO LAS DEMANDAS RESPECTIVAS."<sup>4</sup> sin embargo, dada la naturaleza del caso concreto, a nada práctico conduciría el declarar fundado el recurso de queja en estricta aplicación del aludido criterio jurisprudencial, para el efecto de que la demanda de amparo respectiva fuera admitida y continuara con el trámite correspondiente hasta su culminación en la audiencia constitucional.

25. Lo anterior, a decir del tribunal de amparo, en atención a que ello probablemente hubiera sido incluso en perjuicio del quejoso, pues el sentido del asunto en modo alguno podía ser distinto, al derivar necesariamente en un sobreseimiento que sólo prolongaría el tiempo en la impartición de justicia; máxime que, al momento de resolverse el recurso de queja en cuestión, el acto reclamado potencialmente podía constituir cosa juzgada.

26. Además, el tribunal apuntó que, sin prejuzgar sobre el contenido de la referida jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.), la misma se refiere específicamente a la Ley de Amparo abrogada y no a la que aplica al caso concreto, pero sobre todo, dicho criterio no resultaba estrictamente aplicable al caso porque la esencia que se advierte en su finalidad es la de evitar desechamientos anticipados, ante el riesgo de ausencia de datos contundentes con los que pudiera contar una segunda autoridad de amparo para constatar los requisitos de acreditación de la litispendencia; lo que presupone la concurrencia de dos Jueces de Distrito distintos ante quienes pudiesen tramitarse los respectivos juicios de amparo.

27. Sin embargo, continuó el órgano colegiado, no se corre el riesgo de desechamiento prematuro y sin datos evidentes cuando es una misma autoridad jurisdiccional ante quien se pretende tramitar un segundo amparo, siendo hecho notorio para esta última que existe en trámite otro juicio en condiciones idénticas de acto reclamado, quejoso y motivos de reclamación, de manera que, en tal supuesto, no existe duda de esa identidad, así como del carácter notorio y manifiesto con el que se actualiza la causal de improcedencia de litispendencia.

<sup>4</sup> Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 265 y registro digital: 2006145.



28. Por tanto, el tribunal federal concluyó que a nada práctico conduciría el que, en un caso como éste, se ordenara al juzgador admitir la segunda demanda de amparo cuando de antemano se advierte también por el órgano revisor que la litispendencia es notoria y que inexorablemente se habrá de decretar de esa manera, aun y cuando fuese en un momento posterior.

29. Dichas consideraciones fueron reflejadas en la tesis II.2o.P.1 K (11a.), de rubro y texto siguientes:

"LITISPENDENCIA. SI SE ACTUALIZA ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DE FORMA MANIFIESTA E INDUDABLE ANTE EL MISMO JUEZ DE DISTRITO QUE CONOCE DE LOS DOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE EXISTE IDENTIDAD DE QUEJOSO, AUTORIDAD RESPONSABLE Y ACTO RECLAMADO, Y ES CONSTATADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RESOLVER EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA SEGUNDA DEMANDA, ES INNECESARIO ORDENAR SU ADMISIÓN, EN APLICACIÓN DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA P./J. 24/2014 (10a.).

"Hechos: El Juez de Distrito que conoció de dos diversos juicios de amparo determinó desechar de plano la demanda del segundo de los promovidos, pues destacó como hecho notorio que en el propio juzgado federal del que es titular, se encontraba en trámite un primer juicio promovido por el propio quejoso, contra las mismas autoridades responsables y acto reclamado; por tanto, estimó que en el caso se actualizaba de forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia que prevé la fracción X del artículo 61 de la Ley de Amparo (litispendencia).

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que en asuntos en los que se promueven dos diversos juicios de amparo en el mismo órgano jurisdiccional que conoce del primero y que se encuentra en trámite, puede válidamente destacar como hecho notorio la existencia de aquél, si es que en el nuevo existe identidad de quejoso, autoridad responsable y acto reclamado y, en virtud de ello, es factible desechar la demanda exhibida en segundo término, pues al tratarse de la misma autoridad, tiene la total posibilidad de constatar dichos datos y, con ello, tener conocimiento y certeza plena de que se está de forma notoria ante la actualización de la causal de improcedencia a



que se refiere la fracción X del artículo 61 de la ley de la materia, es decir, litispendencia. Por tanto, si la corrección de dicha determinación se constata incluso por el Tribunal Colegiado de Circuito que conoce del recurso de queja contra el desechamiento, a nada práctico conduce ordenar la admisión del segundo amparo en aplicación de la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 24/2014 (10a.), para que después se sobresea ineludiblemente por la misma razón.

"Justificación: La tesis de jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.), que válidamente podría aplicarse a la nueva Ley de Amparo, en términos de su artículo sexto transitorio, tiene la finalidad de evitar desechamientos anticipados, ante el riesgo de ausencia de datos contundentes con los que se pudiera contar por una segunda autoridad de amparo para constatar los requisitos de acreditación de la litispendencia; lo que pareciera presuponer la concurrencia de dos Jueces de Distrito distintos ante quienes pudiesen tramitarse los respectivos juicios de amparo. Sin embargo, se estima que no ocurre lo mismo ni se corre el aludido riesgo de desechamiento prematuro y sin datos evidentes, cuando se trata de la misma autoridad de amparo ante quien se pretende tramitar un segundo juicio, siendo hecho notorio para ella que existe en trámite otro diverso en condiciones idénticas del acto reclamado, quejoso y autoridad responsable; de manera que en tal supuesto no existe duda de esa identidad y del carácter notorio y manifiesto con que se advierte actualizada la referida causal de improcedencia, cuya obligada observancia es de orden público. Aunado a lo anterior, se destaca que esos precisos aspectos constatados por la misma autoridad de amparo se corroboran aún más con motivo del propio recurso de queja, en el que al estimar infundados los agravios se da cuenta de la corrección con la que se apreció la citada causal; motivo por el cual, se concluye que a nada práctico conduce el que en un caso como éste se ordene al juzgador admitir la segunda demanda, cuando de antemano se advierte también por el órgano revisor que la litispendencia es notoria y que inexorablemente habrá de decretarlo de esa manera la autoridad de amparo en un momento posterior."<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Consultable en la Undécima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, julio de 2022, Tomo V, página 4538 y registro digital: 2024922.



30. A su vez, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito** resolvió el **recurso de queja 96/2022** en sesión virtual de treinta de septiembre de dos mil veintidós,<sup>6</sup> interpuesto por \*\*\*\*\* en contra del acuerdo emitido por la Jueza Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*, por medio del cual se desechó su demanda de amparo al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 61 de la Ley de Amparo.

31. En dicho asunto, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto en contra del auto de nueve de junio de dos mil veintidós, emitido por la Jueza Primero de lo Civil del Distrito Judicial Morelos en Chihuahua dentro del expediente \*\*\*\*\*, en el que señaló que se tenía a dicho quejoso en incumplimiento a la prevención hecha en la audiencia de remate de dieciocho de mayo de dos mil veintidós y, en consecuencia, dejando sin efecto la adjudicación del inmueble respectivo en favor del quejoso.

32. Le correspondió conocer del asunto, por razón de turno, a la Jueza Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua y lo registró con el número de expediente \*\*\*\*\*, mediante acuerdo de veintidós de junio de dos mil veintidós. Asimismo, en dicho acuerdo la juzgadora determinó desechar la demanda al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia de litispendencia prevista en el artículo 61, fracción X, en relación con el numeral 113, ambos de la Ley de Amparo, en virtud de que el quejoso había promovido el diverso juicio de amparo \*\*\*\*\*, el cual también le tocó conocer al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, en contra de la misma autoridad y el mismo acto reclamado que se señalaron en la demanda.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Por mayoría de votos, en contra del emitido por el Magistrado presidente de ese órgano colegiado, quien denunció la presente contradicción de criterios.

<sup>7</sup> Cabe señalar que la demanda de amparo registrada con el número 1314/2022 fue desechada en un primer momento por la Jueza Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, el catorce de junio de dos mil veintidós, al considerar que la resolución que se reclamó sólo era una determinación de trámite o intermedia dictada en el procedimiento de remate verificado en el procedimiento natural; de ahí que, como el acto reclamado no constituía la última resolución del procedimiento de ejecución, se actualizaba de forma manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 107, fracción IV, párrafos segundo y tercero, ambos de la Ley de Amparo.



33. \*\*\*\*\* interpuso recurso de queja en contra de ese acuerdo de desechamiento, el cual fue registrado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito con el número 96/2022, mediante auto de veinte de julio de dos mil veintidós.

34. El Tribunal Colegiado dictó resolución en el sentido de declarar fundado el recurso de queja, al determinar que fue incorrecto el desechamiento de la demanda de amparo, ya que el motivo de improcedencia invocado por la Jueza de Distrito no era manifiesto e indudable.

35. Al respecto, el tribunal de amparo consideró que los agravios del recurrente debían ser suplidos en su deficiencia, de conformidad con el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo porque se había cometido una violación evidente de la ley que lo dejó sin defensa, toda vez que, al desecharse su demanda, ya no tendría posibilidad de continuar con la acción y, consecuentemente, no podría demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado.<sup>8</sup>

36. De igual forma, el tribunal federal apuntó que, para que se actualice la causal de litispendencia invocada por la Jueza de Distrito, es necesario que el acto reclamado fuera materia de otro juicio de amparo pendiente de resolución. Ello, pues dicha causal pretende evitar que se emitan sentencias contradictorias sobre la misma controversia, ya que no es posible que en varios juicios se examine el mismo acto, en tanto que su constitucionalidad sólo puede juzgarse una vez, de manera que su actualización depende, necesariamente, de que exista identidad en el quejoso, en las autoridades responsables y en el acto reclamado, pero, sobre todo, que exista otro juicio constitucional que se encuentre pendiente de resolución.

<sup>8</sup> El Tribunal Colegiado sustentó su determinación en la jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.), de rubro: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, PROCEDE EN UN RECURSO DE QUEJA CUANDO EL ÓRGANO REVISOR ADVIERTE EL DESECHAMIENTO INDEBIDO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, POR NO ACTUALIZARSE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, enero de 2019, Tomo I, página 9 y registro digital: 2018980.





37. En otras palabras, continuó el tribunal, un juicio de amparo será improcedente por litispendencia cuando exista otro juicio en trámite o pendiente de resolución, en primera o segunda instancia, y se promueva una ulterior demanda de amparo por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades responsables y por el mismo acto o norma general, aunque las violaciones que se aduzcan sean distintas.

38. Sin embargo, el Tribunal Colegiado indicó que en ese momento no podía operar la causal invocada por la Jueza de Distrito respecto de la demanda de amparo promovida por el recurrente en contra del auto de nueve de junio de dos mil veintidós, emitido por la Jueza Primero de lo Civil del Distrito Judicial Morelos, reclamado también en su diversa demanda radicada bajo el número \*\*\*\*\* , toda vez que esta última no había sido admitida, sino desechada, tal y como lo reconoció la propia Jueza Federal en el acuerdo recurrido.

39. Asimismo, el órgano colegiado consideró que no era dable invocar la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo para desechar la demanda, pues para que ésta se actualice requiere que ambas demandas se encuentren admitidas y en trámite, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.), de rubro: "LITISPENDENCIA. PARA QUE SE ACTUALICE ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013, ES NECESARIO QUE SE HAYAN ADMITIDO LAS DEMANDAS RESPECTIVAS."<sup>9</sup>

40. Lo anterior es así, a decir del tribunal federal, en virtud de que el Pleno de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 307/2012, de la cual derivó ese criterio, sostuvo que para que se actualice la causa de improcedencia prevista en el numeral 73, fracción III, de la abrogada Ley de Amparo (ahora 61, fracción X, de dicha ley reglamentaria) se requiere que ambas demandas de amparo hayan sido admitidas y estén en trámite, ya que sólo de esa forma se garantiza que, al sobreseer en uno de los asuntos, quede la posibilidad de

<sup>9</sup> Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 265 y registro digital: 2006145.



que en el diverso expediente el quejoso acceda a una sentencia definitiva en la que, lógicamente, ya no prospere la misma causa de improcedencia de litispendencia.

41. En congruencia con lo anterior, el tribunal de amparo indicó que, para que opere la causal de litispendencia, se requiere la previa admisión de las demandas de amparo promovidas por el mismo quejoso en contra de idéntico acto reclamado a la propia autoridad responsable; por lo que, si en el caso concreto, las demandas de amparo promovidas por \*\*\*\*\* no fueron admitidas, entonces no se actualizaba la causal de improcedencia en cuestión.

42. Así, ante las particularidades del caso, el Tribunal Colegiado señaló que la Jueza de Distrito no estaba en condiciones de desechar la demanda de amparo bajo el argumento de que se actualizaba un motivo manifiesto e indudable de improcedencia por la promoción de dos demandas por parte del quejoso, pues, en esa etapa, dicho motivo no era evidente, claro y fehaciente, ya que necesariamente se requería un análisis exhaustivo respecto de los actos reclamados en ambas demandas, pero, sobre todo, para que se actualizara la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo, ambas demandas debían ser previamente admitidas.

43. Por tanto, el órgano colegiado declaró fundado el recurso de queja, a fin de que la Jueza de Distrito prescindiera de considerar que en el caso se actualizaba de forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo, así como para que proveyera respecto de la demanda de amparo y le diera el trámite correspondiente, sin perjuicio de que formulara los requerimientos que procedieran en términos del artículo 114 de la ley de la materia, por las deficiencias, irregularidades u omisiones que la demanda pudiera tener, o bien, que advirtiera un obstáculo procesal diferente para admitirla.

44. Finalmente, el tribunal federal expuso que no pasaba inadvertido que, en sesión de dos de septiembre de dos mil veintidós, dicho tribunal declaró fundado el diverso recurso de queja 93/2022, interpuesto por \*\*\*\*\* en contra del auto de catorce de junio de dos mil veintidós, que desechó su primera demanda de amparo, dictado por la Jueza Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua



en el diverso juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*; por lo que la consecuencia era que se le diera el trámite correspondiente a esa demanda.

45. Sin embargo, el Tribunal Colegiado señaló que, aun cuando llegare a admitirse esa demanda de amparo anterior con motivo de la ejecutoria referida, lo cierto es que no operaba la causal de litispendencia respecto de la segunda demanda del quejoso, pues para que dicha causal fuera procedente se requería que ambas demandas fueran admitidas y sólo así se podría sobreseer en su momento en una de ellas con base en esa causal, conservando la oportunidad para el quejoso de que se analice el fondo de la controversia o sobreseer en el diverso por una causa distinta a la litispendencia a que se refiere la fracción X del artículo 61 de la Ley de Amparo.

46. Ahora bien, de lo hasta aquí reseñado se sigue que ambas Salas de esta Suprema Corte ejercieron su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo centrado en determinar si, para que se actualice de forma manifiesta e indudable la causal de litispendencia prevista en la fracción X del artículo 61 de la Ley de Amparo respecto del segundo o ulterior juicio, es necesario que se hayan admitido las demandas respectivas cuando éstas son presentadas ante el mismo órgano jurisdiccional.

**47. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes existe un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico.

48. Lo anterior es así porque ambos Tribunales Colegiados se enfrentaron a casos cuyo origen radicó en el desechamiento de una demanda de amparo indirecto en el que el respectivo órgano jurisdiccional ante el que se presentaron tuvo por actualizada de forma notoria y manifiesta la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo, relativa a la litispendencia, al advertir que previamente a la presentación de dicha demanda, la parte quejosa había promovido ante el propio órgano jurisdiccional una demanda de amparo anterior en contra de las mismas autoridades e idéntico acto reclamado.

49. Por tanto, es factible concluir que los recursos de queja que dieron origen al presente asunto derivaron de cuestiones jurídicamente similares. Sin



embargo, los órganos contendientes emitieron soluciones diferentes, al discrepar sobre la actualización de la litispendencia.

50. En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito considera que, cuando se presenta una demanda de amparo ante una autoridad jurisdiccional y esta última **advierte que en su índice ya se admitió a trámite una demanda de amparo (pendiente de resolución)**, en condiciones idénticas de quejoso, acto reclamado y autoridades responsables, dicha autoridad jurisdiccional **puede desechar la segunda demanda bajo el argumento de que se actualiza de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia de litispendencia** a que se refiere el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo, en virtud de que a nada práctico conduciría admitir esa ulterior demanda si la autoridad de amparo de todas formas habrá de decretar su improcedencia con motivo de esa causal, aun y cuando fuese en un momento posterior, al contar con datos contundentes para constatar los requisitos que acreditan la litispendencia.

51. Por el contrario, para el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, cuando hay dos demandas de amparo promovidas por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades e idéntico acto reclamado, **el órgano jurisdiccional** (en el caso que resolvió, fue el mismo que conoció de ambos juicios de amparo) **no está en condiciones de desechar la segunda demanda bajo el argumento de que se actualiza de forma manifiesta e indudable la causal de improcedencia de litispendencia** prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo, ya que en esa etapa el motivo de improcedencia no es evidente, claro y fehaciente, pues necesariamente se requiere un análisis exhaustivo respecto del acto reclamado en ambas demandas, pero sobre todo, **para que se actualice dicha causal, es indispensable que ambas demandas sean previamente admitidas.**

52. De este modo, los criterios de los Tribunales Colegiados están enfrentados en lo concerniente a si en caso de que concurren dos demandas de amparo promovidas por el mismo quejoso contra las mismas autoridades e idéntico acto reclamado, es necesario que se hayan admitido previamente ambas demandas para que se actualice la causal de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 61 de la Ley de Amparo; o bien, basta con la admisión de



la primera para tener por actualizada de forma manifiesta e indudable dicha causal respecto de la segunda, cuando el órgano jurisdiccional que conoce de los asuntos es el mismo.

53. No pasa inadvertido que, en el asunto resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el órgano jurisdiccional que conoció de los dos juicios de amparo admitió a trámite la primera demanda y desechó la presentada con posterioridad; mientras que en el caso resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, ambas demandas de amparo fueron desechadas en primera instancia.

54. Sin embargo, dicha situación no impide considerar la existencia de un genuino punto de toque, pues tal y como se sigue de la resolución del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, constituye un hecho notorio que se declaró fundado el diverso recurso de queja interpuesto en contra del desechamiento de la primera demanda, por lo que se ordenó la admisión de esta última; empero, para el Tribunal Colegiado, aun y cuando se admitiera esa primer demanda (por el mismo órgano jurisdiccional que conocería de la ulterior), de cualquier forma no operaba la litispendencia respecto de la segunda demanda, pues para que dicha causal de improcedencia se actualice resultaba indispensable que ambas demandas fueran admitidas y, sólo así, podría sobreseerse en su momento en uno de los juicios con base en la causal en cuestión. De ahí que, en ese tramo de razonamiento, es que se configura propiamente un diferente de criterios jurídicos susceptible de ser dilucidado por este Alto Tribunal.

55. Tampoco pasa inadvertida la jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.), de rubro: "LITISPENDENCIA. PARA QUE SE ACTUALICE ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013, ES NECESARIO QUE SE HAYAN ADMITIDO LAS DEMANDAS RESPECTIVAS.",<sup>10</sup> en la cual se determinó, esencialmente, que los juzgadores deben asegurarse, al tener por actualizada

<sup>10</sup> Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 265 y registro digital: 2006145.



la litispendencia, que el quejoso conserve la oportunidad de defenderse del acto de autoridad a través de alguna de las dos demandas de contenido coincidente, de manera que no se le deje en estado de indefensión por la aplicación recíproca del mismo motivo de improcedencia en uno y otro juicio; de ahí que, para impedir lo anterior, se debe seguir el procedimiento que establece el artículo 51 de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, conforme al cual un solo Juez de Distrito debe conocer de los asuntos en cuestión, analizar y valorar con precisión en cuál de los dos expedientes idénticos debe sobreseerse por litispendencia, así como a cuál le corresponde superar dicha causal para pronunciarse sobre el fondo del asunto, e incluso también sobreseerlo, pero por motivo legal distinto.

56. Sin embargo, dicho criterio, además de que fue emitido con base en la Ley de Amparo abrogada, no define específicamente si se actualiza de manera manifiesta e indudable la causal de litispendencia respecto de la demanda presentada con posterioridad, cuando es un mismo órgano jurisdiccional ante el que se promovieron las dos demandas por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades responsables e idéntico acto reclamado.

57. Inclusive, los tribunales contendientes sostuvieron posturas contradictorias respecto de la aplicación al caso concreto de dicha jurisprudencia, pues para uno de ellos, el criterio es categórico al referir que indispensablemente deben admitirse las dos demandas para que se actualice la causal de litispendencia (a pesar de que ante la misma autoridad jurisdiccional se presentaron ambas demandas); mientras que para el otro tribunal, el criterio no aplicaba porque presupone que son dos órganos de amparo diversos quienes conocen de las demandas y no así un solo órgano. De tal suerte que, en aras de brindar seguridad jurídica en el ordenamiento, resulta pertinente que este Tribunal Pleno determine cuál es la posición argumentativa que debe regir en casos como los que motivaron la presente contradicción de criterios.

**58. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** En consecuencia, el problema a dilucidar puede ser fraseado de la siguiente manera:

Cuando en un mismo tribunal de amparo se promueven demandas en las cuales existe identidad de quejosos, autoridades responsables y actos reclama-



dos, ¿se puede desechar de plano la demanda presentada con posterioridad si previamente ya fue admitida la otra y se encuentra pendiente de resolución en ese mismo órgano judicial, con base en la causa de improcedencia de litispendencia a que se refiere el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo?

## V. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

59. Debe prevalecer el criterio de este Tribunal Pleno conforme al cual, cuando en un tribunal de amparo se recibe una demanda que guarda relación con otra previamente admitida en ese órgano judicial promovida por el mismo quejoso, contra idénticos actos reclamados y autoridades responsables, y que está pendiente de resolución, entonces válidamente se puede decretar el desechamiento de plano de la demanda posterior, al constatar de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia de litispendencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo.

60. Para demostrar lo anterior, conviene tener presente que el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"X. Contra normas generales o actos que sean materia de otro juicio de amparo pendiente de resolución promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos. En este último caso, solamente se actualizará esta causal cuando se dicte sentencia firme en alguno de los juicios en la que se analice la constitucionalidad de las normas generales; si se declara la constitucionalidad de la norma general, esta causal no se actualiza respecto de los actos de aplicación, si fueron impugnados por vicios propios; ..."

61. La causa de improcedencia transcrita corresponde con la denominada figura de litispendencia, es decir, aquella que se actualiza cuando se promueve



más de una vez el juicio constitucional contra las mismas autoridades y actos reclamados por parte de un mismo quejoso, aun y cuando se aleguen violaciones constitucionales diversas.

62. Concretamente, la improcedencia por litispendencia en el juicio de amparo tiene como finalidad evitar que se emitan sentencias contradictorias sobre la misma controversia, pues no resulta jurídicamente válido que en varios juicios se examine el mismo acto reclamado respecto de un mismo quejoso. De este modo, la causa de improcedencia aludida amerita que exista identidad en la contienda por cuanto hace al quejoso, a las autoridades responsables y al acto reclamado (aunque las violaciones constitucionales sean diversas). Asimismo, resulta imprescindible que, al momento de presentarse la demanda de amparo posterior, ya exista otro juicio constitucional que se encuentre pendiente de resolución con las características de identidad apuntadas.

63. En otras palabras, la improcedencia por litispendencia requiere de la existencia de otro juicio de amparo en el que la parte quejosa hubiese reclamado los mismos actos, atribuidos a las mismas autoridades y que dicho medio de control constitucional se encuentre pendiente de resolución, sin importar la violación alegada, lo cual encuentra explicación lógica en la ociosidad que supone tramitar un segundo amparo cuando el quejoso ya tuvo la oportunidad de ser escuchado en defensa de sus intereses en uno previo y, por lo mismo, esa causal también evita el potencial dictado de sentencias contradictorias respecto de un mismo promovente del juicio constitucional.

64. En este sentido, si una de las finalidades de la causa de improcedencia aludida es evitar que los órganos de amparo se pronuncien en dos ocasiones sobre el mismo problema jurídico planteado por una misma parte quejosa, aquéllos tienen el deber de asegurarse de que, al aplicarla, el promovente efectivamente tiene oportunidad de defenderse del acto de autoridad a través de alguna de las dos demandas, de manera que no se le deje en estado de indefensión por la aplicación recíproca del mismo motivo de improcedencia en uno y otro juicio.

65. Así, carece de sentido la promoción sucesiva de dos juicios de amparo contra el mismo acto y las mismas autoridades, pero también existe la necesidad de que no se sobresea en los dos asuntos coexistentes, ya que la causal de litis-





pendencia no sanciona la falta de pericia del quejoso dejando de analizar las pretensiones propuestas en ambos juicios. Por el contrario, la ley sólo dispone que en la promoción de uno de ellos se debe declarar la improcedencia, y en el otro se debe llevar a cabo el estudio de fondo del problema planteado siempre que no exista algún otro motivo de improcedencia.<sup>11</sup>

66. Ahora bien, en términos de los artículos 62<sup>12</sup> y 113<sup>13</sup> de la Ley de Amparo, las causas de improcedencia deben analizarse de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio, el cual examinará el escrito de demanda y, si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

67. Por su parte, en la contradicción de tesis 96/2016,<sup>14</sup> este Tribunal Pleno indicó que el concepto de manifiesto e indudable se ha entendido como todo aquello que resulta claro, cierto, seguro, que es sabido por todo el mundo, que es descubierto, patente, público, evidente y que no se puede poner en duda. Así, se dice que las causas de improcedencia se actualizan como notorias, manifiestas e indudables, cuando saltan a la vista de la simple lectura de las constancias de autos y, por más elementos de prueba que se ofrezcan en su contra, éstas no desaparecerán, ni el órgano jurisdiccional podrá variar su estudio.

68. En dicho precedente, también se expuso que la razón del artículo 113 de la Ley de Amparo radica en evitar que los Jueces continúen con un juicio que no va a rendir frutos cuando se actualicen causales cuyas características pueden advertirse desde la presentación de la demanda y no requieren de mayor prueba para su demostración.

<sup>11</sup> Tales consideraciones fueron sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 307/2012, en sesión de veintiuno de marzo de dos mil trece.

<sup>12</sup> **Artículo 62.** Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo."

<sup>13</sup> **Artículo 113.** El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano."

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis, por mayoría de cinco votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra; ausentes la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alberto Pérez Dayán.



69. En este sentido, se apuntó que la actualización de la hipótesis prevista en el artículo 113 de la Ley de Amparo requiere que la causal de improcedencia se actualice de manera notoria, manifiesta e indudable y que no deje lugar a dudas, motivo por el cual no exista razón que justifique esperarse hasta la celebración de la audiencia constitucional para decretar el sobreseimiento, ya que las pruebas que aporte el quejoso o la autoridad responsable de ningún modo podrían hacer que desapareciera la posibilidad de que se sobresea en el amparo, por lo que la circunstancia de que se deseche la demanda no priva a la parte quejosa del derecho adjetivo de presentar pruebas, pues es evidente que dicho procedimiento y la aportación de pruebas tampoco podrían cambiar el sentido de la decisión. En cambio, instrumentar el procedimiento sí provocaría que se retrase la impartición de justicia, por el hecho de que se obligue al juzgador a que instruya un procedimiento en el que existe claridad de que se decretará el sobreseimiento una vez que se celebre la audiencia constitucional.

70. De igual forma, este Tribunal Pleno reconoció que la potestad del juzgador no es ilimitada, ni depende de un criterio puramente subjetivo, sino que para ello debe analizarse si en el caso se surte alguna de las causas reguladas en el artículo 61 y si existen elementos objetivos que permitan concluir que el juicio no puede considerarse procedente.

71. En ese orden de ideas, si el órgano jurisdiccional que conoce del juicio de amparo indirecto decide desechar de plano la demanda respectiva, con las facultades que le confiere el artículo 113 de la Ley de Amparo, debe partirse de la premisa de que el juzgador federal, en ejercicio de su función jurisdiccional, ha ponderado y concluido que se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia, ya que la conclusión a la que llegó en ese primer momento de ninguna forma variaría si se desahogara el procedimiento, por lo que está obligado a motivar su determinación, es decir, explicar cómo llegó a esa decisión mediante elementos objetivos.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Así se sustentó en la contradicción de tesis 369/2016, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de septiembre de dos mil dieciocho, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas apartándose de una consideración, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Laynez Potisek y Piña Hernández votaron en contra; ausente el Ministro Eduardo Medina Mora I.



72. Tomando en cuenta los parámetros descritos, la litispendencia implica una identidad plena respecto de dos juicios de amparo en relación con la parte quejosa, las autoridades responsables y los actos reclamados, por lo que debe declararse improcedente el segundo o posterior juicio intentado, dado que la constitucionalidad de los actos reclamados solamente puede analizarse en una ocasión para evitar la posible emisión de sentencias contradictorias respecto de un mismo quejoso.

73. En tales condiciones, si una persona pretende combatir a partir de dos demandas la misma norma general, acto u omisión, atribuible a las mismas autoridades responsables, la litispendencia se actualiza tras la presentación de la segunda demanda, cuando el órgano de amparo ante el que se intentó promover advierte que ya está conociendo de un juicio anterior pendiente de resolver, en el que hay igualdad de parte quejosa, autoridades responsables y acto reclamado.

74. De ahí que para este Tribunal Pleno, si ya fue admitida y se encuentra pendiente de resolución ante un mismo órgano jurisdiccional una primera demanda promovida por idéntico quejoso contra las mismas autoridades e igual acto reclamado, nos encontramos frente a un escenario de improcedencia manifiesta que puede ser decretada de conformidad con el artículo 113 de la Ley de Amparo, en atención a que tales cuestiones pueden ser advertidas por el órgano de amparo desde la presentación de la segunda o ulterior demanda; en tanto que los requisitos para su acreditación pueden verificarse en la etapa del auto inicial con una lectura integral de la demanda presentada y su correspondiente comparación con la previamente admitida, a fin de reparar en la genuina existencia de litispendencia.

75. En consecuencia, con fundamento en los artículos 61, fracción X y 113 de la Ley de Amparo, el juzgador federal válidamente puede desechar una demanda de amparo, por motivo manifiesto e indudable cuando advierta que en el índice de ese mismo órgano judicial ya se admitió una demanda que está pendiente de resolver y en la cual existe igualdad de parte quejosa, autoridades responsables y actos reclamados.

76. Lo anterior, en la inteligencia de que la autoridad de amparo conoce de primera mano los datos que acreditan la actualización de la causal de litispenden-



cia referida, al ya estar en trámite ante su misma jurisdicción un juicio en el que hay igualdad de partes (quejosa y autoridades responsables) y de actos reclamados, de manera que puede brindar certeza sobre la existencia de litispendencia; lo cual, desde luego, también implica la obligación de dicha autoridad de hacer un análisis integral de las demandas respectivas, así como el deber de justificar las razones por las que considera actualizada la causal en estudio.

77. Ahora bien, es cierto que en la contradicción de tesis 307/2012, de la cual emanó la jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.),<sup>16</sup> se estableció que deben haberse admitido previamente ambas demandas de amparo para que se actualice la litispendencia. Sin embargo, la lectura pormenorizada de la sentencia que dio origen a ese criterio revela que en aquel asunto se abordó lo relativo a la causal de litispendencia cuando son dos órganos jurisdiccionales diferentes quienes conocen de los juicios de amparo respectivos y a ese escenario fue que se delimitó el criterio resultante.

78. En aquella ocasión, este Tribunal Pleno concluyó, con base en las características de los casos analizados, que cuando los juicios de amparo coincidentes se encuentren en dos órganos jurisdiccionales distintos, ambos están obligados a admitir las demandas respectivas, e iniciar el procedimiento de competencia previsto en el artículo 51 de la Ley de Amparo (actualmente abrogada), con el fin de que sea un solo juzgador el que conozca, analice y determine en cuál de los escritos se actualiza la causa de improcedencia por litispendencia, garantizando así que la parte quejosa no quede en estado de indefensión, al asegurar que al menos uno de los juicios se encuentra pendiente de resolución.

79. Luego, es claro que el criterio sustentado en la jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.) no resulta aplicable a un caso como el que ahora nos ocupa, en el cual los juicios de amparo promovidos por un mismo quejoso contra idénticas autoridades responsables y actos reclamados se encuentran radicados en un mismo

<sup>16</sup> De rubro: "LITISPENDENCIA. PARA QUE SE ACTUALICE ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013, ES NECESARIO QUE SE HAYAN ADMITIDO LAS DEMANDAS RESPECTIVAS.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 265 y registro digital: 2006145.



tribunal de amparo y es en este último donde ya fue admitida una demanda previa con las características apuntadas y que se encuentra pendiente de resolución.

80. Por tanto, si al momento de dictar el acuerdo inicial respecto de la segunda o ulterior demanda, el órgano judicial se percata de la existencia en su índice de una demanda de amparo que previamente ya fue admitida y que se encuentra pendiente de resolución, existiendo identidad de quejoso, autoridad responsable y acto reclamado, entonces válidamente puede decretar el desechamiento de la demanda presentada con posterioridad, al constatar de manera notoria y manifiesta la figura de litispendencia a que se refiere el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo.

81. Con ello se logra evitar la tramitación innecesaria de múltiples juicios de amparo promovidos por un mismo quejoso y respecto de las mismas autoridades responsables y actos reclamados, sin comprometer que el propio quejoso quede inaudito, pues al estar ambas demandas en conocimiento del mismo órgano jurisdiccional, la decisión sobre la litispendencia puede ser dictada en una mejor posición institucional, precisamente porque ese tribunal de amparo conoce el estado procesal de la demanda promovida en primer término y que al ya estar admitida en su índice y sólo pendiente de resolución, válidamente puede emplear como referente para determinar la existencia de litispendencia sin poner en riesgo que ambas demandas sean desechadas sobre esa misma causa de improcedencia.

82. Además, si la parte quejosa está inconforme con el desechamiento de plano de su demanda ulterior, tiene expedito el derecho para interponer el recurso de queja (como ocurrió en los casos que originaron la presente contradicción de criterios)<sup>17</sup> para que se decida sobre la legalidad del acuerdo respectivo y, por tanto, para controvertir la plena actualización de los requisitos de la causa de litispendencia, prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo.

---

<sup>17</sup> Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación. ..."



## VI. TESIS QUE RESUELVE LA CONTRADICCIÓN

83. Por las razones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, redactado de la siguiente forma:

LITISPENDENCIA. CUANDO EN UN TRIBUNAL DE AMPARO SE RECIBE UNA DEMANDA QUE GUARDA RELACIÓN CON OTRA PREVIAMENTE ADMITIDA EN ESE ÓRGANO JUDICIAL PROMOVIDA POR EL MISMO QUEJOSO, CONTRA IDÉNTICOS ACTOS RECLAMADOS Y AUTORIDADES RESPONSABLES, VÁLIDAMENTE PUEDE DESECHARSE DE PLANO LA DEMANDA POSTERIOR, AL CONSTATARSE DE FORMA MANIFIESTA E INDUDABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes discreparon en torno a si cuando ante un mismo órgano jurisdiccional se promueven dos juicios de amparo por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades responsables e idéntico acto reclamado, puede desecharse de plano la segunda demanda al actualizarse de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia por litispendencia a que se refiere el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo, o si en ese supuesto resulta necesario que ambas demandas sean admitidas a trámite en términos de la jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.).

Criterio jurídico: Cuando en un tribunal de amparo se recibe una demanda que guarda relación con otra previamente admitida en ese órgano judicial promovida por el mismo quejoso, contra idénticos actos reclamados y autoridades responsables, y el juicio derivado de ésta se encuentra pendiente de resolución, válidamente puede decretarse el desechamiento de plano de la demanda posterior, al constatarse de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia por litispendencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo.

Justificación: Atendiendo a lo previsto en los artículos 61, fracción X y 113 de la Ley de Amparo, se considera válido desechar de plano una demanda de



amparo cuando el órgano judicial advierte que existe en su índice una diversa demanda ya admitida y se encuentra pendiente de resolución el juicio respectivo, si existe identidad de parte quejosa, autoridades responsables y actos reclamados, pues en ese supuesto la improcedencia se puede constatar con el mero análisis comparativo de las documentales correspondientes. Sin que a ello obste la jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.), pues la misma tuvo su origen en casos en los cuales las demandas fueron tramitadas en órganos de amparo diferentes, por lo cual se justificaba la exigencia de que ambas demandas estuvieran admitidas como precondition para actualizar la litispendencia a fin de que el quejoso no tuviera el riesgo de que los asuntos fueran desechados con base en la misma causa de improcedencia; lo cual no sucede cuando se está en presencia de casos en los que un mismo órgano jurisdiccional es el que está conociendo tanto de la demanda primigenia (que ya admitió y que dio lugar a un juicio pendiente de resolver) como de la posterior. Con este criterio se logra evitar la tramitación innecesaria de múltiples juicios de amparo con las notas de identidad señaladas y sin comprometer que el quejoso quede inaudito, pues al estar ambas demandas en conocimiento del mismo órgano jurisdiccional, la decisión sobre la litispendencia puede ser dictada en una mejor posición institucional, precisamente porque ese tribunal de amparo conoce el estado procesal de la demanda promovida en primer término y que al ya estar admitida y pendiente de resolución en su índice, la puede emplear como referente para determinar la existencia de litispendencia respecto de la demanda posterior sin poner en riesgo que ambas demandas sean desechadas por esa misma causa de improcedencia.

84. De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, fracción I, de la Ley de Amparo, este Tribunal Pleno

### RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en el último apartado de la presente resolución.



TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese**, envíese testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la Ministra presidenta y el Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2023 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 11, con número de registro digital: 2027496.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.) y P./J. 34/2018 (10a.) y aislada II.2o.P.1 K (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas y 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas, respectivamente.





**RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN INCIDENTAL QUE REVOCA LA CONCESIÓN DE LA SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 311/2022. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER  
TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO.  
29 DE JUNIO 2023. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SE-  
CRETARIO: PABLO RAÚL GARCÍA REYES.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	2
II.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	3
III.	<b>CRITERIOS DENUNCIADOS</b>	<p>El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito consideró que contra la resolución incidental que revocaba la suspensión de oficio y de plano concedida previamente en un juicio de amparo indirecto, procedía el recurso de revisión previsto en el diverso artículo 81, fracción I, inciso b), de ese ordenamiento al ser equiparable la suspensión de oficio y de plano a la definitiva.</p> <p>En cambio, ante ese mismo supuesto de impugnación, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, estableció que el recurso procedente era el de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.</p>	3



IV.	<b>EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN</b>	La contradicción es existente y consiste en determinar si procede el recurso de revisión establecido en el artículo 81, fracción I, inciso b), o el de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo contra la resolución incidental que revoca la suspensión de oficio y de plano concedida en un juicio de amparo indirecto.	11
V-VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO Y CRITERIO QUE DEBE PREVALECEER</b>	La procedencia en contra de la resolución dictada dentro de un incidente por la que se revoque la suspensión de oficio y de plano en un juicio de amparo indirecto debe sustentarse a partir de la hipótesis normativa prevista en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, ya que constituye el medio de defensa idóneo para garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia de forma efectiva a fin de que se resuelva en forma urgente sobre el perjuicio que se alega.	17/29
VII.	<b>DECISIÓN</b>	PRIMERO.—Existe la contradicción denunciada.  SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, precisado en el último apartado de la presente ejecutoria.  TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	31

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintinueve de junio de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:



## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 311/2022, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.

El problema jurídico por resolver para el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si procede el recurso de revisión establecido en el artículo 81, fracción I, inciso b), o el de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo contra la resolución incidental que revoca la suspensión de oficio y de plano concedida en un juicio de amparo indirecto.

### ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio de veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, el presidente del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por dicho órgano, al resolver el recurso de reclamación 12/2022 y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 204/2021.

2. **Trámite de la denuncia.** Por auto de tres de octubre de dos mil veintidós, el Ministro presidente admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios, la registró con el número 311/2022, consideró que se actualizaba la competencia del Pleno de este Alto Tribunal, pues a su consideración el asunto trascendía a la competencia de ambas Salas de este Máximo Tribunal y lo turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para su estudio. En el mismo acuerdo se requirió a los órganos colegiados contendientes para efecto de integrar debidamente el expediente, la versión digitalizada del original, o en su caso copia certificada de las ejecutorias; además, que informaran si el criterio sustentado en los mencionados asuntos se encontraba vigente, superado o abandonado.

3. En atención a ello, los Tribunales Colegiados contendientes, mediante oficios electrónicos presentados el diecisiete y diecinueve de octubre de dos mil veintidós, señalaron que continuaban vigentes sus criterios.



## I. COMPETENCIA

4. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción entre criterios de Tribunales Colegiados de distinto Circuito.

## II. LEGITIMACIÓN

5. La denuncia proviene de parte legítima, en términos de los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en atención a que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios que participan en esta contradicción.

## III. CRITERIOS DENUNCIADOS

**6. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito (recurso de queja 204/2021).** Este órgano jurisdiccional conoció de un asunto que tuvo como antecedente la promoción de un juicio de amparo indirecto en contra de Petróleos Mexicanos al que se le reclamó, por un trabajador, la negativa de otorgarle resguardo domiciliario a pesar de ser parte del grupo de riesgo al virus COVID-19.

7. Tocó conocer del juicio de amparo al Juzgado Cuarto de Distrito en ese Circuito quien en proveído de catorce de mayo de dos mil veinte, admitió a trámite la demanda, la registró con el expediente 242/2020 y concedió la suspensión de oficio y de plano del acto reclamado para el efecto de que las autoridades responsables autorizaran a la parte quejosa a no asistir a su centro de trabajo, a manera de permiso, sin responsabilidad jurídica alguna y se le siguieran pa-



gando todas las prestaciones ordinarias y extraordinarias que se le cubrían con motivo de su puesto hasta en tanto el Consejo de Salubridad General suspendiera o diera por concluida la emergencia sanitaria en el país por el virus COVID-19, o bien, si durante la tramitación del juicio de amparo se diera el caso que la medida cautelar que se otorgaba fuese modificada o revocada.

8. Asimismo, estableció que la suspensión dejaría de surtir efectos si durante el juicio se desvirtuaba con medio de prueba idóneo lo manifestado por la parte quejosa con el cual había acreditado indiciariamente el padecimiento que lo ubicaba dentro del grupo de personas vulnerables a contagiarse por el virus COVID-19.

9. El veinticuatro de agosto de dos mil veinte, el Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio fuera de audiencia. Esta determinación fue impugnada por el quejoso a través del recurso de revisión, del que correspondió conocer al mismo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito en el expediente 54/2020 y que fue resuelto el once de marzo de dos mil veintiuno en el sentido de confirmar la resolución recurrida.

10. Posteriormente, el trece de octubre de dos mil veintiuno, Petróleos Mexicanos promovió un incidente de revocación a la suspensión de oficio y de plano, argumentando esencialmente que el quejoso ya contaba con un esquema de vacunación completo, por lo que existía un acontecimiento superveniente que servía de sustento para revocar la medida suspensiva concedida. Este incidente fue resuelto mediante interlocutoria dictada el veintiséis de octubre siguiente, en el sentido de declararlo fundado y, por ende, ordenó revocar la suspensión.

11. En contra de la anterior determinación, el trabajador quejoso interpuso recurso de queja, el cual fue desechado por el mismo Tribunal Colegiado mediante sentencia emitida el veintiuno de abril de dos mil veintidós a partir de las siguientes consideraciones:

- Del análisis del recurso de queja presentado, se desprendía que el recurrente había citado como fundamento el artículo 97, fracción I, inciso b), de la



Ley de Amparo; sin embargo, en el acuerdo de presidencia se había admitido el recurso con base en el inciso g), bajo el argumento de que lo que se impugnaba era la determinación de declarar fundado el incidente de revocación de la suspensión de plano dictada.

- No obstante, consideraba que el recurso de queja interpuesto contra la resolución que determinó revocar la suspensión de plano del acto reclamado no encuadraba en alguna de las hipótesis del artículo 97 referido, pues la resolución recurrida no trataba específicamente de la determinación en la que se concedió o negó la suspensión de plano, como lo señalaba el quejoso en su escrito de agravios; tampoco de aquella que resolvió el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se hubiera concedido la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado, ni de otro supuesto previsto en el artículo 97 de la Ley de Amparo.

- En cambio, dada la naturaleza de la resolución recurrida lo que procedía en su contra era el recurso de revisión previsto en el artículo 81, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo ya que, si bien este precepto no señalaba literalmente la procedencia respecto a resoluciones que revocaban el acuerdo en que se concedía la suspensión de plano, debía entenderse que por sus características resultaba equiparable a la suspensión definitiva.

- Desde el punto de vista de sus efectos y duración, estimó que la suspensión de oficio era una mera suspensión definitiva y ello explicaba que el artículo citado sólo señalara esta última con la idea de comprender ambas para el efecto de la procedencia del recurso de revisión.

- Además, para una adecuada decisión en segunda instancia de la suspensión de oficio, resultaba más adecuado el recurso de revisión que el de queja, dada la importancia y trascendencia de la misma, por lo que resultaba conveniente que el Tribunal Colegiado contara con elementos ciertos y confiables para resolver y no hacerlo con base en meras presunciones; aunado a que podía resolver en definitiva lo pertinente, sustituyéndose al *a quo* y no simplemente declarar, en su caso, procedente el recurso de queja.



- Es decir, consideraba que la resolución del tribunal tendría, en revisión, efectos restitutorios y podría afectar actos realizados por las autoridades responsables, lo que no se encontraba previsto para la queja, por lo que la revisión era la que más se adecuaba a la naturaleza, fines, importancia y trascendencia de la suspensión oficiosa que, en sí, constituía una definitiva.

- Estableció que esto derivaba de la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia P./J. 1/96 (8A) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> sin que se obstruya el hecho de que en la Ley de Amparo vigente ya no se encontrara prevista la parte del artículo 89 de la ley abrogada que se examinó en la jurisprudencia de mérito, lo que no constituía un impedimento para considerar que pervivía lo determinado en cuanto a que la suspensión de plano era equiparable a la definitiva, dado que los razonamientos en que se sustentó tal afirmación no derivaron de dicha normatividad.

- Por lo tanto, se concluía que el recurso de queja intentado era improcedente para impugnar la resolución que revocó la suspensión de plano del acto reclamado, sin que estuviera facultado para reencauzar la vía de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 60/2017 (10a.).<sup>2</sup>

- Finalmente, expresó que no se estaba en el caso de atender lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, dado que la obligación de dar vista previa estaba siempre referido a la improcedencia del juicio y no así de los recursos previstos en la legislación de la materia, de acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 120/2017 (10a.).<sup>3</sup>

12. Dichas consideraciones generaron, por parte del Tribunal Colegiado, la emisión de la tesis VII.2o.T.2 K (11a.), de rubro: "SUSPENSIÓN DE PLANO DEL

<sup>1</sup> De rubro: "SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL AUTO QUE LA NIEGA O CONCEDE."

<sup>2</sup> De rubro: "RECURSOS EN EL AMPARO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA REENCAUZAR LA VÍA."

<sup>3</sup> De rubro: "VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INAPLICABLE PARA EL RECURRENTE TRATÁNDOSE DEL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL DIVERSO 97, FRACCIÓN I, INCISO E, DE LA LEY DE LA MATERIA."



ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA, Y NO EL DIVERSO DE QUEJA."<sup>4</sup>

**13. Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (recurso de reclamación 12/2022).** Este órgano jurisdiccional conoció de un asunto que tuvo como antecedente la promoción de una demanda de amparo indirecto presentada por una trabajadora, por propio derecho y en representación de sus menores hijos, contra actos de los Servicios de Salud de Zacatecas y otras autoridades de quienes demandó la puesta en peligro de su salud debido a la falta de adopción de medidas para evitar la propagación y contagio por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) al considerarse dentro del grupo de personas en riesgo.

14. Mediante proveído de dieciocho de mayo de dos mil veinte, la Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas registró la demanda bajo el

<sup>4</sup> Tesis: VII.2o.T.2 K (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, agosto de 2022, Tomo V, página 4542, registro digital: 2025104.

Cuyo texto indica:

"Hechos: Se interpuso recurso de queja contra la resolución que revocó la suspensión de plano del acto reclamado otorgada en el juicio de amparo indirecto, para el efecto de que el quejoso permanezca en resguardo domiciliario, con el fin de evitar que se contagiara del virus COVID-19.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que contra la resolución que revoca la suspensión de plano del acto reclamado procede el recurso de revisión previsto en el artículo 81, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo y no el de queja, establecido en el precepto 97 del citado ordenamiento.

"Justificación: Lo anterior, en razón de que si bien el artículo 81 de la Ley de Amparo no establece literalmente que proceda el recurso de revisión contra las resoluciones que revocan el acuerdo en que se conceda la suspensión de plano del acto reclamado, lo cierto es que debe tenerse en cuenta que ésta, desde el punto de vista de sus efectos y duración es equiparable a la suspensión definitiva; además, dada su trascendencia, se justifica que sea conveniente que el Tribunal Colegiado de Circuito cuente con elementos ciertos y confiables para resolver; aunado a que puede hacerlo sustituyéndose al a quo y no simplemente declarar, en su caso, procedente la queja, pues su determinación tendrá efectos restitutorios y podrá afectar actos realizados por las autoridades responsables, lo que no se encuentra previsto para este último medio de impugnación, como lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las consideraciones que dieron origen a la tesis de jurisprudencia P./J. 1/96 (8A), de rubro: 'SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL AUTO QUE LA NIEGA O CONCEDE.'."





expediente 263/2020, la tuvo por admitida y concedió la suspensión de oficio y de plano para el efecto de que la autoridad responsable de forma inmediata verificara que la quejosa efectivamente contaba con los padecimientos aducidos en su demanda de amparo y en el certificado médico que anexó, a fin de determinar si le era aplicable el resguardo domiciliario y en caso de resultar conducente lo permitiera sin que se le pudiera remover por causa injustificada de la plaza con la que contaba ni retener o suspender pago alguno en su salario.

15. Posteriormente, mediante escrito presentado el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, la parte quejosa promovió incidente de revocación de la suspensión al manifestar que era su deseo reincorporarse voluntariamente a su fuente de trabajo.

16. De modo que, por resolución interlocutoria dictada el dieciocho de febrero de dos mil veintidós, la Juez de Distrito correspondiente determinó revocar la suspensión de plano concedida a fin de que la quejosa se reincorporara a su fuente laboral en un horario correspondiente, realizando las funciones que se establecían en esa resolución.

17. Inconforme con la anterior determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión con fundamento en el artículo 81, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, el cual fue registrado bajo el expediente 282/2022 y desechado por proveído de tres de junio de dos mil veintidós por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.

18. En contra de la anterior determinación, la quejosa presentó recurso de reclamación y el Tribunal Colegiado mediante sentencia emitida el veinticinco de agosto de dos mil veintidós, confirmó el desechamiento del recurso de revisión a partir de las siguientes consideraciones:

- Resultaba inexacto el planteamiento de la quejosa respecto a que no existiera una norma en la Ley de Amparo que expresamente aludiera al medio de impugnación en contra del auto que revoca la suspensión de oficio o de plano.

- El artículo 97, fracción I, inciso e), de dicha ley es claro en establecer la precedencia del recurso de queja en contra de los autos que no admitan expresa-



mente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave pudieran causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en sentencia definitiva.

- De modo que, si bien cualquier resolución que conceda o niegue la suspensión de oficio era impugnabile en términos del inciso b) del artículo 97 invocado, tratándose de la que la revoque como en el caso, o modifique, da lugar al recurso mencionado en términos del aludido inciso e), amén de que el recurso de revisión no está previsto para estos casos como lo demostraba el texto del artículo 81 de la Ley de Amparo.

- Por otro lado, la propia quejosa reconocía que la suspensión de plano (de oficio) y la que es a petición de parte (provisional o definitiva) constituían figuras jurídicas distintas, de ahí que era insostenible pensar que se homologaran entre sí para efectos de determinar la procedencia de los recursos; además, la Ley de Amparo precisa que en contra de lo resuelto en la suspensión de plano, procedía la queja y respecto de la suspensión definitiva el recurso de revisión en términos del artículo 81, fracción I, incisos a) y b), de ese ordenamiento.

- La circunstancia de que el artículo 25 de la Ley de Amparo (sic) establezca que "la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso", no significaba que procediera un mismo medio de impugnación contra lo que en ellas se resuelva, pues debía atenderse a lo que de manera especial se regulaba en la propia ley como sucedía en el caso de los citados artículos 81, fracción I, a) y 97, fracción I, incisos a) y e).

- Consideraciones que se corroboraban a partir de lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 2/2021 (10a.), de rubro: "RECURSO DE QUEJA. CONTRA EL AUTO MEDIANTE EL QUE UN JUEZ DE DISTRITO SE ABSTENGA DE PROVEER SOBRE LA SUSPENSIÓN POR HABERSE EXCUSADO AL ADUCIR QUE TIENE INTERÉS PERSONAL EN EL ASUNTO, SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DE AMPARO."

- En dicha ejecutoria también se había referido que dentro de la hipótesis de procedencia del recurso de queja prevista en el inciso b) de la fracción I del



artículo 97 de la Ley de Amparo, que señalaba que podían ser impugnadas las resoluciones en las que se conceda o niegue la suspensión de plano o la provisional, se podía comprender al auto mediante el que el Juez de Distrito decide no proveer sobre la suspensión por considerar que está impedido (o excusarse) al tener un interés personal en el asunto y que no se trata de la suspensión de oficio.

- También se dijo que, si se trataba de una omisión de proveer sobre la suspensión procedía el mismo recurso de queja, pero en términos del inciso e) de la fracción y numeral referido.

- Igualmente, se refirió que en el trámite de la suspensión de plano del juicio de amparo, imperaba el principio de celeridad por su naturaleza jurídica y por ende, la necesidad de un recurso efectivo que lo garantice, amén de la disposición residual de procedencia del recurso prevista en el inciso e) de la fracción I del artículo 97, para cualquier caso no definido expresamente en la ley, que no admita el recurso de revisión, y que por su naturaleza trascendental y grave pudiera causar perjuicio no reparable en la sentencia definitiva a alguna de las partes.

- Por tanto y en el contexto expuesto, resultaba claro que, dada la naturaleza jurídica de la suspensión de plano, debía impugnarse mediante el recurso de queja, aunque en el caso, conforme a la regla prevista en el inciso e) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo.

- Asimismo, expresó no compartir el criterio expuesto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, de rubro: "SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA, Y NO EL DIVERSO DE QUEJA.", pues consideró que la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte en que se apoya, interpretaba la Ley de Amparo abrogada partiendo de la premisa de que el artículo 89 establecía la procedencia del recurso de revisión en contra de la suspensión de oficio, sin que fuera óbice que mediante reforma de mil novecientos noventa y ocho ya no aludiera expresamente a ello.



- Además, la Primera Sala del Alto Tribunal, en la jurisprudencia 1a./J. 15/2010<sup>5</sup> derivada de la contradicción de tesis 225/2009 estableció que el artículo 83 de la Ley de Amparo abrogada, preveía el recurso de revisión en contra de las resoluciones que concedieran o negaran la suspensión de oficio, pero con motivo de su reforma de quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, dejó de establecer dicho recurso y, por tanto, al ser dicho precepto de interpretación estricta, no debía aplicarse por analogía, similitud o mayoría de razón.

- De modo que, la omisión de proveer sobre la suspensión definitiva admitía el recurso de queja que se regulaba en la fracción VI del artículo 83 de la Ley de Amparo –hoy inciso e), fracción I, del artículo 97 de la ley vigente– para los casos en que se trate de resoluciones que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar daños o perjuicios no reparables en la sentencia del juicio de amparo.

- Finalmente, dispuso que, en el caso particular, y de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 60/2017 (10a.),<sup>6</sup> no se reencauzaría la vía sin que se vulnerara el derecho humano de acceso a la justicia, reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

19. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para determinar la existencia de una contradicción de criterios, es necesario que los órganos jurisdiccionales involucrados: **i)** hayan examinado cuestiones jurídicas iguales en las que ejercieron su arbitrio judicial y **ii)** que hayan llegado a conclusiones discrepantes sobre la misma cuestión jurídica, a pesar de que las cuestiones fácticas no sean iguales.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> De rubro:

"SUSPENSIÓN DE OFICIO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EN LA QUE EL JUEZ DE DISTRITO OMITIÉ PRONUNCIARSE EXPRESAMENTE RESPECTO DE SU CONCESIÓN O NEGATIVA, PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA."

<sup>6</sup> De rubro: "RECURSOS EN EL AMPARO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA REENCAUZAR LA VÍA."

<sup>7</sup> Sirve de apoyo la jurisprudencia P. /J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES



20. Al igual, ha sostenido que, para advertir si se está o no frente a la materialización de una contradicción de criterios, se deben satisfacer los siguientes requisitos:

I) La resolución de alguna cuestión litigiosa por parte de los tribunales contendientes en la que hayan tenido que plasmar su arbitrio judicial mediante un ejercicio interpretativo a través del empleo de un canon o método;

II) La existencia en los criterios de dichos tribunales de un razonamiento en el que la diferencia interpretativa formulada haya girado en torno a una misma cuestión o problema jurídico; y,

III) La configuración de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que también sea legalmente posible.<sup>8</sup>

21. La unificación de criterios es una cuestión que contempla la Constitución Política del País y la ley para proporcionar coherencia y congruencia cuando se presentan posturas discrepantes de distintos tribunales, con la finalidad de dotar de certeza y seguridad jurídica al razonamiento judicial dentro del sistema jurídico mexicano.

22. Con esas precisiones, se considera que sí existe la contradicción de criterios denunciada, por las siguientes razones:

#### **IV.1. Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial**

23. Este requisito se satisface, ya que los Tribunales Colegiados contendientes llevaron a cabo un ejercicio interpretativo respecto de los asuntos sometidos a su jurisdicción y recurrieron a su arbitrio judicial para emitir sus resoluciones.

---

COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

<sup>8</sup> Orienta la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



24. Como quedó reseñado en el anterior apartado, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, al resolver el recurso de queja 204/2021, que combatió la resolución incidental emitida en un juicio de amparo indirecto en el que se determinó la revocación de la suspensión de oficio y de plano previamente otorgada a la parte quejosa, estableció que dicho medio de impugnación resultaba improcedente.

25. En este sentido, explicó que el recurso de queja no encuadraba en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 97 de la Ley de Amparo, sino que, dada la naturaleza de la resolución recurrida, procedía el recurso de revisión previsto en el artículo 81, fracción I, inciso b), de este ordenamiento.

26. Y, si bien reconoció que este precepto no señalaba literalmente la procedencia respecto a resoluciones que revocaban el acuerdo en que se concedía la suspensión de oficio y de plano, debía entenderse que por sus características, efectos y duración resultaba equiparable a la suspensión definitiva, lo que explicaba que el precepto citado sólo señalara esta última con la idea de comprender ambas para el efecto de la procedencia de este medio de impugnación.

27. Además de que era más adecuado el recurso de revisión que el de queja, dada la importancia y trascendencia de la suspensión, por lo que resultaba conveniente que el Tribunal Colegiado contara con elementos ciertos y confiables para resolver y no hacerlo con base en meras presunciones; aunado a que podía resolver en definitiva lo pertinente, sustituyéndose al *a quo* y no simplemente declarar, en su caso, procedente el recurso de queja.

28. Consideraciones que este tribunal desarrolló a partir de la jurisprudencia P./J. 1/96 (8A), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>9</sup>

29. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito**, al resolver el recurso de reclamación 12/2022 que versó sobre el desechamiento de un recurso de revisión interpuesto contra la resolución incidental

<sup>9</sup> De rubro: "SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL AUTO QUE LA NIEGA O CONCEDE."



que revocó la suspensión de oficio y de plano en un juicio de amparo indirecto, confirmó esta determinación.

30. Ello, al considerar que si bien cualquier resolución que conceda o niegue la suspensión de oficio era impugnabile en términos del inciso b) del artículo 97 de la Ley de Amparo, tratándose de la que la revoque o modifique, lo procedente era el recurso mencionado en el inciso e).

31. Sin que esta determinación pudiera ser impugnada mediante recurso de revisión previsto en el artículo 81 de la Ley de Amparo, pues no podía homologarse la suspensión de oficio y de plano con la de petición de parte y debía atenderse a lo que de manera especial se regulaba en la ley.

32. Conclusión que se sustentaba a partir del criterio jurisprudencial P./J. 2/2021 (10a.), del Tribunal Pleno<sup>10</sup> y para la que consideró que no resultaba aplicable el diverso P./J. 1/96 (8A) en la que se apoyaba el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, pues reconocía que esta última jurisprudencia interpretaba el artículo 89 de la Ley de Amparo cuando se establecía la procedencia del recurso de revisión en contra de la suspensión de oficio, sin que fuera óbice que mediante reforma legal de mil novecientos ochenta y ocho ya no aludiera expresamente a ello.

33. Además, estimó que la Primera Sala de esta Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 225/2009 que derivó en la jurisprudencia 1a./J. 15/2010<sup>11</sup> ya había establecido que el artículo 83 de la Ley de Amparo abrogada, preveía el recurso de revisión en contra de las resoluciones que concedieran o negaran la suspensión de oficio, pero que con motivo de su reforma de quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, dejó de establecer dicho recurso,

<sup>10</sup> De rubro: "RECURSO DE QUEJA. CONTRA EL AUTO MEDIANTE EL QUE UN JUEZ DE DISTRITO SE ABSTENGA DE PROVEER SOBRE LA SUSPENSIÓN POR HABERSE EXCUSADO AL ADUCIR QUE TIENE INTERÉS PERSONAL EN EL ASUNTO, SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DE AMPARO."

<sup>11</sup> De rubro: "SUSPENSIÓN DE OFICIO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EN LA QUE EL JUEZ DE DISTRITO OMITIÓ PRONUNCIARSE EXPRESAMENTE RESPECTO DE SU CONCESIÓN O NEGATIVA, PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA."



y por tanto, al ser dicho precepto de interpretación estricta, no debía aplicarse por analogía, similitud o mayoría de razón.

34. En ese sentido, se desprende que los Tribunales Colegiados de Circuito realizaron un ejercicio interpretativo mediante el uso de su arbitrio judicial a efecto de determinar el medio de impugnación procedente en contra de la resolución incidental que revoca la suspensión de oficio y de plano otorgada en un juicio de amparo indirecto.

#### **IV.2. Segundo requisito. Punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo en criterios interpretativos**

35. Este segundo requisito también se satisface, ya que existe un punto de toque en el problema jurídico planteado. En específico, los Tribunales Colegiados contendientes discreparon sobre qué medio de impugnación previsto en la Ley de Amparo procedía contra la resolución incidental que revocaba la suspensión de oficio y de plano concedida previamente en un juicio de amparo indirecto.

36. Al analizar esta problemática y llevar a cabo el ejercicio interpretativo, los tribunales llegaron a conclusiones diferentes, pues el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito consideró que la impugnación de ese tipo de determinaciones no encuadraba en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 97 de la Ley de Amparo para el recurso de queja y en consecuencia, en contra de esa determinación procedía el recurso de revisión previsto en el diverso artículo 81, fracción I, inciso b), de ese ordenamiento al ser equiparable la suspensión de oficio y de plano a la definitiva.

37. En cambio, ante ese mismo supuesto de impugnación, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, estableció que el recurso procedente era el de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo pues este precepto era claro en establecer su procedencia frente a autos que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave pudieran causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en sentencia definitiva, sin que pudiera homologarse la suspensión de oficio y de plano a la de petición de parte para efectos de determinar la procedencia





de un recurso, ya que debía atenderse a lo que de manera especial se establecía en la ley.

38. Por tanto, del contraste de las consideraciones sustentadas en las resoluciones se obtiene una genuina contradicción de criterios, sin que obste a lo anterior el hecho de que las decisiones sustentadas hayan sido emitidas en dos recursos de naturaleza diversa, a saber, el de queja y reclamación, pues a pesar de esto en ambos casos existió un ejercicio interpretativo discrepante respecto a los alcances de los artículos 81, fracción I, inciso b) y 97, fracción I, de la Ley de Amparo.

39. Tampoco escapa de la atención que la resolución interlocutoria dictada en el juicio de amparo cuya impugnación conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito hubiera sido emitida una vez que ya se había confirmado el sobreseimiento del juicio fuera de audiencia; a diferencia de la resolución objeto de análisis del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito que fue emitida durante el trámite del juicio.

40. Como se desprende de la reseña de las ejecutorias, esa diferencia en la secuela procesal de origen no resultó destacable o relevante en el análisis que efectuaron los Tribunales Colegiados contendientes, mismo que se limitó exclusivamente a establecer el medio de impugnación procedente en contra de la resolución incidental que revoca la suspensión de oficio y de plano otorgada por un Juez de Distrito, por lo que dicho aspecto no afecta la configuración de la presente contradicción de criterios.

41. En suma, dado que no se advierten elementos fácticos o jurídicos que impidan configurar la contradicción de criterios, se considera que se encuentra satisfecho el requisito relativo a la existencia de un diferendo en criterios interpretativos entre tribunales colegiados sobre una misma cuestión jurídica.

#### **IV. 3. Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica**

42. El último requisito también se cumple, pues derivado del punto de toque entre los criterios en conflicto surge la siguiente interrogante:



¿Procede el recurso de revisión establecido en el artículo 81, fracción I, inciso b), o el de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo contra la resolución incidental que revoca la suspensión de oficio y de plano concedida en un juicio de amparo indirecto?

## V. ESTUDIO DE FONDO

43. A efecto de resolver la contradicción de criterios que ha sido denunciada, en primer término, se analizarán y especificarán algunas consideraciones respecto al marco normativo que regula la suspensión del acto reclamado y los mecanismos de impugnación previstos en la Ley de Amparo, lo que se realizará a partir de algunos precedentes que han sido emitidos tanto por el Pleno como las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de definir el recurso procedente contra la resolución incidental que revoca la concesión de una suspensión de oficio y de plano.

### V.1. Suspensión del acto reclamado

44. Este Tribunal Pleno ha reconocido<sup>12</sup> que la suspensión es una medida cautelar que tiene como objetivo preservar, durante el trámite del juicio, la materia

<sup>12</sup> Consideraciones reflejadas en la contradicción de tesis 118/2019, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 2/2021 (10a.) siguiente:

"RECURSO DE QUEJA. CONTRA EL AUTO MEDIANTE EL QUE UN JUEZ DE DISTRITO SE ABSTENGA DE PROVEER SOBRE LA SUSPENSIÓN POR HABERSE EXCUSADO AL ADUCIR QUE TIENE INTERÉS PERSONAL EN EL ASUNTO, SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DE AMPARO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si procede el recurso de queja cuando el Juez de Distrito no provee sobre la suspensión, por haberse considerado impedido al tener un interés personal en el asunto, llegaron a soluciones contrarias, pues mientras uno determinó que sí procede dicho recurso por equipararse a la negativa de suspensión precisada en el inciso b) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, el otro estimó que no procede con base en el aludido inciso b), ya que la omisión del pronunciamiento expreso del Juez de Distrito respecto de la suspensión no puede equipararse a la negativa de la suspensión, pero sí procede ese medio de impugnación conforme al diverso supuesto de procedencia previsto en el inciso e) de la porción normativa en comento.

"Criterio jurídico: Cuando un Juez de Distrito se abstiene de proveer sobre la suspensión por estimar que se encuentra impedido por tener interés personal en el asunto, se actualiza el supuesto de procedencia del recurso de queja previsto en el inciso b) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo.



en donde ha incidido o tendrá repercusión el acto de autoridad reclamado a fin de que, en el caso de una eventual concesión de amparo, esto es, de advertirse una violación a derechos fundamentales, puedan cristalizarse los efectos restitutorios de la sentencia. Por lo que, en atención a ese objetivo y al tipo de acto e interés que se pretenda tutelar (interés jurídico o legítimo) el juzgador dictará las medidas adecuadas a cada caso, las que podrán ir desde la orden de que se deje de ejecutar el acto reclamado, hasta aquellas que, provisionalmente, restaurezcan al quejoso en el goce del derecho que aduzca conculcado.<sup>13</sup>

"Justificación: La procedencia del recurso de queja, en términos de la porción normativa en comento, dota al justiciable de un medio de impugnación útil y eficaz que es acorde al principio *pro actione* y a la finalidad que subyace a dicha hipótesis de procedencia, mediante la que se instauró un recurso que, debido a su brevedad (plazo de interposición de dos días y de resolución en cuarenta y ocho horas), resuelve con la premura necesaria lo atinente a la suspensión del acto reclamado y, por ende, evita en mayor medida que la autoridad lo ejecute, para así preservar la materia del amparo. Ello, no obstante que pudiesen confluír en el juicio circunstancias personales del juzgador que le impidan conocer del mismo, sobre todo si se tiene en consideración que, con independencia de la diversidad de contingencias que se pueden dar en observancia a lo previsto en el artículo 53 de la Ley de Amparo, lo relevante es que esta disposición incide, primordialmente, en la materia de la suspensión porque, precisamente, privilegia que lo atinente a esa medida cautelar no quede sin resolverse y que ello sea a la brevedad, a pesar de que se declare impedido el Juez de Distrito y de que esté sub júdice lo relativo a la calificación de ese impedimento."

Esta contradicción fue resuelta el veintiséis de mayo 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. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>13</sup> De conformidad con los siguientes artículos de la Ley de Amparo:

**"Artículo 147.** En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

**"Artículo 148.** En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.



45. Esto encuentra sustento tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que los actos reclamados en amparo pueden ser objeto de suspensión, como en la ley de la materia que desarrolla los casos y condiciones para ello.<sup>14</sup>

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."

<sup>14</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ..."

**Ley de Amparo**

**"Artículo 125.** La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

**"Artículo 126.** La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

"En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

**"Artículo 127.** El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

"I. Extradición; y

"II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

**"Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, siempre que concurren los requisitos siguientes:



46. De este marco normativo es posible advertir que la suspensión en el juicio de amparo se decreta **de oficio o a petición del quejoso**. De oficio, puede concederse de dos formas, en función de la naturaleza de los actos reclamados: i) de plano en el auto admisorio de la demanda y ii) al iniciar el trámite del incidente de suspensión que se tramita por cuerda separada.

47. Se concede **de oficio y de plano**, de conformidad con el artículo 126 de la Ley de Amparo cuando se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>15</sup> así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

48. De igual manera, la suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

49. Por su parte, el artículo 127 establece que el incidente de suspensión se abre de oficio en casos de extradición y siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado. Tal suspensión de oficio se sujeta en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte.

50. Fuera de estos casos, la suspensión se decretará a instancia de parte, en términos del artículo 128 de la Ley de Amparo, que establece como requisitos la solicitud del quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

<sup>14</sup> I. Que la solicite el quejoso; y

II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado. ..."

<sup>15</sup> **Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales."



51. De lo mencionado, puede concluirse, en lo que interesa para la resolución del asunto, que existe una distinción entre: I) la suspensión de oficio y de plano; II) la suspensión de oficio, tratándose de extradición o de actos que, si llegaren a consumarse, harían físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado y III) la suspensión a petición de la parte quejosa.

52. En relación con el primero de los tipos de suspensión, debe considerarse que la de oficio y de plano se decreta por el juzgador aunque el interesado no la solicite y sin mayor trámite (sin apertura de incidente) en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

53. Por otro lado, la suspensión a petición de parte requiere la solicitud de la parte quejosa, se apertura un cuaderno incidental por cuerda separada y por duplicado, además de que está sujeta, entre otros aspectos, a que no se sigan perjuicios al orden público ni se afecte el interés social.

54. La existencia de esta regulación diferenciada ha sido justificada por esta Suprema Corte por lo que hace a la suspensión de oficio y de plano, a partir de la necesidad de tutelar derechos fundamentales de especial relevancia, como la vida, la libertad o la integridad personal y de ataques que consumirían irremediablemente la violación en perjuicio del quejoso, haciendo imposible su restitución a través del amparo. Así como respecto a bienes jurídicos que requieren atención especial como lo son los derechos agrarios de núcleos de población ejidal y comunal.

55. En tanto, se ha reconocido que, en los demás casos, ante la ausencia de ese riesgo de consumación irreparable de la violación a derechos fundamentales de especial relevancia, la suspensión procede a petición de parte.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Estos puntos fueron retomados por la Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 42/2018, fallada el siete de noviembre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



56. De igual manera, se ha establecido que los fundamentos de la suspensión de oficio se vinculan respecto a situaciones excepcionales y de manifiesta irreparabilidad y urgencia para los que existe un interés de la sociedad en dicha medida de protección.

57. En cambio, en la suspensión a petición de parte se tiene como objetivo evitar perjuicios al agraviado con la ejecución del acto reclamado en tanto se resuelve la sentencia definitiva, por lo cual, la ley condiciona la concesión del

---

Así como por la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 6/2022, fallada el uno de junio de dos mil veintidós, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente) y Javier Laynez Potisek. La Ministra presidenta Yasmin Esquivel Mossa emitió su voto en contra y formuló voto particular.

En ambas ejecutorias se hace referencia a la emisión de los siguientes criterios que versan sobre la distinción entre la suspensión de oficio y de plano y la de petición de parte.

"SUSPENSIÓN DE PLANO Y DE OFICIO, CUANDO PROCEDE. La fracción II del artículo 123 de la Ley de Amparo, toma como base para conceder la suspensión de plano y de oficio, que se trate de un acto que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada; caso en el cual no se encuentra la orden de una autoridad del orden administrativo, para que se desaloje a los quejosos de los terrenos que dicen estar poseyendo; pues es indudable que si el acto llegara a ejecutarse, no sería imposible restituirlos de nuevo en el goce de la posesión; de manera que la suspensión debe resolverse en los términos del artículo 124 de la citada ley, o sea, concederse la suspensión provisional y no de plano y de oficio." (Quinta Época, registro digital: 334093, instancia: Segunda Sala, tipo de tesis: aislada, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLIX, materia(s): común, administrativa, página: 1698.)

"SUSPENSIÓN DE OFICIO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EN LA QUE EL JUEZ DE DISTRITO OMITIÉ PRONUNCIARSE EXPRESAMENTE RESPECTO DE SU CONCESIÓN O NEGATIVA, PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA. La suspensión de oficio procede en los asuntos que no admiten demora alguna, en tanto que de no ordenarse podrían ocasionarse al gobernado perjuicios de imposible reparación. Ahora bien, la omisión del pronunciamiento expreso del juez de distrito respecto de la suspensión de oficio no está contenida en las hipótesis que limitativamente prevé el artículo 83 de la Ley de Amparo, por lo que en su contra no procede el recurso de revisión; en cambio, en términos del artículo 95, fracción VI, de la citada ley, contra dicha omisión procede el recurso de queja, ya que se trata de una resolución del juez de distrito, durante la tramitación del juicio de amparo, que no admite expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza puede causar daño o perjuicio al quejoso, no reparable en la sentencia definitiva que se dicte en el juicio. No es obstáculo a lo anterior que el artículo 89 del mencionado ordenamiento legal aluda al recurso de revisión 'tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano', ya que no contempla el caso en el que ocurra la referida omisión."

(Novena Época, registro digital: 164665, instancia: Primera Sala, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, materia(s): común, tesis: 1a./J. 15/2010, página: 356)



beneficio a la voluntad del interesado. La petición de parte es un requisito de procedencia de la medida y su examen implica generalmente el de la apariencia del buen derecho, que puede traducirse en el examen del interés o de la titularidad del quejoso para promover la medida.<sup>17</sup>

58. Asimismo, se ha considerado que, para aplicar o decretar la suspensión de oficio o de plano, bastan pruebas indiciarias de que el quejoso se encuentra en los supuestos normativos previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo, sin que de modo alguno sea factible en su determinación lo dispuesto en el artículo 128 de dicho ordenamiento, ya que la suspensión de oficio y de plano y la que procede a petición de parte constituyen instituciones diversas, lo que impide sujetarlas a reglas similares de procedibilidad.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Las consideraciones de los últimos dos párrafos derivan de la contradicción de tesis 45/2002-SS, fallada el cinco de julio de dos mil dos, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Juan Díaz Romero (ponente), Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente José Vicente Aguinaco Alemán.

De la anterior contradicción derivó la jurisprudencia 2a./J. 90/2002, de rubro:

"SUSPENSIÓN DE OFICIO EN MATERIA AGRARIA. DEBE DECRETARSE INDEFECTIBLEMENTE EN LOS SUPUESTOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 233 DE LA LEY DE AMPARO, PARA LO CUAL BASTA QUE EL PROMOVENTE ACREDITE CONTAR CON LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. Cuando un núcleo de población promueve juicio de amparo en contra de actos que tienen o pueden tener como consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de sus bienes agrarios o la sustracción del régimen jurídico ejidal, el Juez Federal está obligado, de conformidad con lo previsto en el artículo 233 de la Ley de Amparo, a decretar indefectiblemente la suspensión de oficio y de plano en el mismo auto en el que admita la demanda, para lo cual basta que el promovente acredite contar con legitimación procesal activa según lo dispuesto en los artículos 213, 214 y 215 de la ley citada. Por tanto, no es factible sujetar la procedencia de dicha providencia cautelar a los requisitos contenidos en el artículo 124 del indicado ordenamiento normativo, en virtud de que este precepto regula la suspensión a petición de parte agravada, institución diversa a la que procede de oficio prevista en el referido artículo 233, lo que impide sujetarlas a reglas similares de procedibilidad."

<sup>18</sup> Esto ha sido reiterado en los siguientes asuntos:

Contradicción de tesis 1/2006-PL, fallada por el Tribunal Pleno, en sesión de veintiséis de marzo de dos mil siete, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia. Por licencia concedida no asistieron los Ministros Gudiño Pelayo y Valls Hernández. El Ministro Cossío Díaz se hizo cargo del engrose. De la que derivó la jurisprudencia P./J. 80/2007, de rubro: "SUSPENSIÓN DE OFICIO. PROCEDE DECRETARLA DE PLANO CONTRA LA EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS ORDENADA POR UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CON FUNDAMENTO EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN."

Contradicción de tesis 152/2021, fallada por la Segunda Sala el veinticinco de mayo de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales





59. Incluso, este Tribunal Pleno ha enfatizado a partir de lo señalado en la jurisprudencia P./J. 1/96 (8A)<sup>19</sup> que, si bien la suspensión oficiosa podría equipararse en cuanto a sus efectos con la suspensión definitiva, se trata de cualquier manera de dos instituciones cuyos fines ontológicos difieren entre sí y en las que persisten diferencias sustanciales en cuanto a su sustanciación.<sup>20</sup>

## ***V.2. Sobre los medios de impugnación previstos en la Ley de Amparo***

60. El sistema de impugnación para las determinaciones que se emiten en el juicio de amparo consiste en cuatro recursos: revisión, queja, reclamación y,

---

(ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek formuló voto concurrente. De la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 29/2022 (11a.), de rubro: "SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE VACUNAR CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 AL PERSONAL MÉDICO DEL SECTOR PRIVADO, PARA EL EFECTO DE QUE SE LES APLIQUE EN LA MISMA FECHA Y EN IGUALES CONDICIONES QUE AL PERSONAL DE SALUD DEL SECTOR PÚBLICO."

Contradicción de tesis 6/2022, resuelta por la Segunda Sala, fallada el uno de junio de dos mil veintidós, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf (ponente) y Javier Laynez Potisek. La Ministra presidenta Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y formuló voto particular. De la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 31/2022 (11a.), de rubro: "SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA. PROCEDE CONTRA ACTOS QUE TIENEN O PUEDEN TENER COMO CONSECUENCIA PRIVAR TOTAL O PARCIALMENTE, EN FORMA TEMPORAL O DEFINITIVA, DE LA PROPIEDAD, POSESIÓN O DISFRUTE DE DERECHOS AGRARIOS A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, SIN QUE PARA ELLO RESULTE APLICABLE EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 128, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO."

<sup>19</sup> De rubro y texto siguiente:

"SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL AUTO QUE LA NIEGA O CONCEDE. Si bien el artículo 83 de la Ley de Amparo no señala expresamente que proceda el recurso de revisión contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano de los actos reclamados, el artículo 89 de esta Ley, que regula el trámite de este recurso, en su tercer párrafo implícitamente establece su procedencia al disponer que 'tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus notificaciones y del escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la fecha y hora del recibo.' La omisión en el artículo 83 deriva, indudablemente, de una deficiente redacción legislativa. No sobra abundar que la suspensión de plano, por sus características, es equiparable a la suspensión definitiva que se decreta en el incidente de suspensión, en tanto que surte sus efectos hasta que se decide en definitiva el juicio en lo principal, sin estar sujeta a una resolución interlocutoria."

<sup>20</sup> Véase las pp.48-49, de la contradicción de tesis 1/2006-PL.



sólo tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad.<sup>21</sup> Para efectos de esta contradicción sólo se abordarán los supuestos de procedencia de los recursos de revisión y queja en amparo indirecto y en particular respecto a resoluciones vinculadas con la suspensión del acto reclamado.

61. Tratándose del recurso de revisión, el artículo 81 de este ordenamiento, en su fracción I, enumera los supuestos de procedencia tratándose de resoluciones emitidas en juicios de amparo indirecto.<sup>22</sup>

62. Como se puede apreciar de su contenido, no existe en este precepto alguna referencia o mención respecto a la procedencia de este recurso respecto a resoluciones vinculadas con la suspensión de oficio y de plano, pues las referencias que se hace en los incisos a) y b) de esta fracción son expresamente respecto a determinaciones relacionadas con la concesión, negativa, modificación o revocación de la suspensión definitiva.

63. Por su parte, el artículo 97, fracción I, de la Ley de Amparo<sup>23</sup> establece los supuestos de procedencia del recurso de queja para el juicio de amparo

---

#### <sup>21</sup> Ley de Amparo

**"Artículo 80.** En el juicio de amparo sólo se admitirán los recursos de revisión, queja y reclamación; y tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad.

"Los medios de impugnación, así como los escritos y promociones que se realicen en ellos podrán ser presentados en forma impresa o electrónicamente. Los requisitos relativos al acompañamiento de copias o de presentación de cualquier tipo de constancias impresas a los que se refiera el presente Capítulo, no serán exigidos a las partes que hagan uso de las tecnologías de la información a las que se refiere el artículo 3o de esta Ley, en el entendido de que, cuando así sea necesario, tales requisitos serán cumplimentados por esa misma vía.

"Para el caso de que los recursos se presenten de manera electrónica, se podrá acceder al expediente de esa misma forma."

<sup>22</sup> **"Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"a) Las que concedan o nieguen la suspensión definitiva; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia incidental;

"b) Las que modifiquen o revoquen el acuerdo en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, o las que nieguen la revocación o modificación de esos autos; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia correspondiente;

"c) Las que decidan el incidente de reposición de constancias de autos;

"d) Las que declaren el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional; y

"e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia. ..."

<sup>23</sup> **"Artículo 97.** El recurso de queja procede:



indirecto y en cuanto al trámite de la suspensión, sólo se hace alusión a la negativa o concesión de la suspensión provisional o de plano; lo atinente a la fijación de las fianzas o contrafianzas y, de manera genérica, las que se emitan durante la tramitación del juicio o del incidente de suspensión que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios; y las que decidan el incidente de exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado.

64. Al respecto, este Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 118/2019 reconoció que este sistema de impugnación implementado por el legislador, para efectos del recurso de queja, consiste, por un lado, en la delimitación de algunas actuaciones que pueden emitirse con motivo de la suspensión en el amparo indirecto y, por otro, por exclusión, la descripción genérica de aquellas otras actuaciones que también podrían tener incidencia en el trámite de la medida cautelar siempre y cuando no admitan expresamente el recurso de revisión y, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva.

65. En relación con el supuesto de procedencia previsto en el inciso b) de la fracción I del artículo 97, que prevé la procedencia del recurso de queja para

---

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;

"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;

"c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

"f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;

"g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y

"h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo; ..."



la impugnación de resoluciones en las que se conceda o niegue la suspensión de plano, debe destacarse que entraña un trámite y regulación distinta a la que se prevé para el resto de los casos previstos en esa fracción.

66. En ese supuesto específico, la Ley de Amparo establece que la interposición del recurso de queja deberá realizarse en dos días hábiles, la remisión del informe sobre la materia de la queja deberá ser inmediata y la resolución de dicho medio de impugnación debe realizarse en cuarenta y ocho horas.<sup>24</sup>

67. En cambio, para el resto de los supuestos de procedencia del recurso de queja el plazo para la interposición es de cinco días y su resolución de cuarenta días, además de que se permite la posibilidad de que en un plazo de tres días después de la interposición del recurso, el resto de las partes del juicio de amparo señalen constancias que en copia certificada deberán remitirse al órgano que deba resolver.

68. Finalmente, el artículo 103 de la Ley de Amparo establece que de resultar fundado el recurso de queja (sin distinción en cuanto a alguno de los supuestos de procedencia) el órgano jurisdiccional dictará la resolución que

<sup>24</sup> **Artículo 98.** El plazo para la interposición del recurso de queja es de cinco días, con las excepciones siguientes:

"I. De dos días hábiles, cuando se trate de suspensión de plano o provisional; y

"II. En cualquier tiempo, cuando se omita tramitar la demanda de amparo."

**Artículo 101.** El órgano jurisdiccional notificará a las demás partes la interposición del recurso para que en el plazo de tres días señalen constancias que en copia certificada deberán remitirse al que deba resolver. Transcurrido el plazo, enviará el escrito del recurso, copia de la resolución recurrida, el informe sobre la materia de la queja, las constancias solicitadas y las demás que estime pertinentes. Para el caso de que el recurso se hubiere interpuesto por la vía electrónica, se enviará el expediente electrónico.

"En los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta Ley, el órgano jurisdiccional notificará a las partes y de inmediato remitirá al que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

"Cuando se trate de actos de la autoridad responsable, el órgano jurisdiccional requerirá a dicha autoridad, el informe materia de la queja, en su caso la resolución impugnada, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

"La falta o deficiencia de los informes establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos.

"Recibidas las constancias, se dictará resolución dentro de los cuarenta días siguientes, o dentro de las cuarenta y ocho horas en los casos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta Ley."



corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que implique la reposición del procedimiento, caso en el cual quedará sin efecto la resolución recurrida y se ordenará emitir otra debiendo precisar los efectos concretos a que deba sujetarse su cumplimiento.<sup>25</sup>

### ***V.3. Procedencia del recurso de queja contra la resolución que revoca la suspensión de oficio y de plano***

69. De lo expresado en los anteriores apartados, se puede advertir que no existe una disposición en la Ley de Amparo que expresamente regule la procedencia del recurso de revisión o queja frente a resoluciones incidentales que revoquen la suspensión de oficio y de plano.

70. Sin embargo, este Tribunal Pleno ha determinado, en la ya citada contradicción de tesis 118/2019, que, no obstante que no pueda equipararse formalmente la determinación de algún supuesto de procedencia sobre la suspensión, impera la necesidad de dotar al justiciable de un recurso efectivo que le genere la posibilidad de impugnar esa omisión acorde a lo que ordena el derecho fundamental de tutela judicial efectiva.

71. Pues la tutela judicial efectiva, prevista en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal es el derecho que tiene toda persona para acceder de manera expedita dentro de los plazos y términos que fijen las leyes a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión, esto es, consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas.

---

<sup>25</sup> "Artículo 103. En caso de resultar fundado el recurso se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que la resolución implique la reposición del procedimiento. En este caso, quedará sin efecto la resolución recurrida y se ordenará al que la hubiere emitido dictar otra, debiendo precisar los efectos concretos a que deba sujetarse su cumplimiento."



72. Pero otra vertiente del derecho fundamental de tutela judicial efectiva apunta hacia el deber de los juzgadores de buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción, por lo que, ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deben interpretarse en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho, privilegiando la tramitación del proceso respectivo, lo que también se ha identificado como el principio *pro actione*.<sup>26</sup>

73. En el presente caso, si bien los Tribunales Colegiados contendientes consideraron que las determinaciones incidentales por las que se revoque la suspensión de oficio y de plano podían impugnarse a través del recurso de revisión previsto en el numeral 81, fracción I, inciso b), o el diverso de queja establecido en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, este Tribunal Pleno considera que ninguno de estos preceptos puede sustentar la procedencia contra una resolución de esa naturaleza.

74. En el caso del recurso de revisión, se estima que no resulta equiparable la revocación de la suspensión de oficio y de plano a los casos de impugnación respecto de resoluciones vinculadas con la concesión, negativa, modificación o revocación de la suspensión definitiva, pues como se ha referido en esta ejecutoria, ambas instituciones procesales parten de una tramitación y sustanciación específica y de distintas finalidades de protección, de modo que no resulta conducente sujetarlas a reglas similares de procedibilidad.

75. Asimismo, para la impugnación de la resolución por la que se revoque la suspensión de oficio o de plano en un juicio de amparo indirecto tampoco puede resultar aplicable el supuesto de procedencia establecido en el artículo

<sup>26</sup> De conformidad con lo establecido en la contradicción de tesis 256/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de uno de diciembre de dos mil dieciséis, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al estudio y al criterio de jurisprudencia obligatorio. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. De dicha contradicción derivó la jurisprudencia P./J. 4/2017 (10a.), de rubro: "RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA LA DETERMINACIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA CON FUNDAMENTO EN LA HIPÓTESIS LEGAL DE PROCEDENCIA 'CONTRA LA DECISIÓN RECAÍDA A LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL'. EL TRIBUNAL REVISOR DEBE DESECHARLO SIN QUE CON ELLO VULNERE EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA (LEYES DE AMPARO ABROGADA Y VIGENTE)."



97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, ya que aun cuando esta disposición entrañe una hipótesis residual del recurso de queja que se puede hacer valer por las partes en contra de cualquier determinación del Juez no previstas expresamente en ese mismo artículo y que no admitan el recurso de revisión, su regulación y tramitación específica impide que se pueda garantizar de manera efectiva el reparo de situaciones excepcionales y de extrema urgencia que motivaron en un principio el otorgamiento de la suspensión de oficio y de plano.

76. Por lo que, para asegurar esa protección la procedencia en contra de la resolución por la que se revoque la suspensión de oficio y de plano en un juicio de amparo indirecto debe sustentarse a partir de la hipótesis normativa prevista en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo ya que constituye el medio de defensa idóneo para garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia de forma efectiva a fin de que se resuelva en forma urgente sobre el perjuicio que se alega.

77. Bajo este supuesto de procedencia, la remisión del informe sobre la materia de la queja debe ser inmediata y la resolución de dicho medio de impugnación tiene que realizarse en cuarenta y ocho horas. Además, de resultar fundado el recurso se podrá dictar una resolución con plenitud de jurisdicción sin necesidad de reenvío al órgano inferior.

78. El otorgamiento de la suspensión de oficio y de plano implica una tutela anticipada respecto a derechos fundamentales y bienes jurídicos de especial relevancia para los que el legislador reconoció la necesidad de que exista celeridad en el trámite y emisión del recurso de queja que cuestione esa protección.

79. Por lo que, frente a su revocación resulta indispensable que se dé una pronta resolución en atención a su naturaleza, finalidad y premura de detener la ejecución de los actos de la autoridad que el justiciable considere violatorios y que además permitan preservar la materia del amparo.

80. Y aun cuando el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo no especifique la procedencia del recurso de queja frente a la revocación de la suspensión de oficio y de plano, esa determinación conlleva una negativa por el juzgador de amparo, por lo que esa característica la hace equiparable para la procedencia de ese medio de impugnación.



81. De esta manera, el recurso de queja previsto en ese inciso permite que se pueda discernir con mayor celeridad respecto a una resolución que presuntivamente podría poner en riesgo la tutela de derechos fundamentales y bienes jurídicos de especial relevancia referidos en el artículo 126 de la Ley de Amparo y, por tanto, justifica la excepcionalidad en la sustanciación y tramitación de este medio de impugnación.

## VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

82. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN INCIDENTAL QUE REVOCA LA CONCESIÓN DE LA SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes discreparon sobre qué medio de impugnación previsto en la Ley de Amparo procede contra la resolución incidental que revoca la suspensión de oficio y de plano concedida en un juicio de amparo indirecto, pues mientras uno consideró que frente a esa determinación procede el recurso de revisión previsto en el artículo 81, fracción I, inciso b), el otro resolvió que procede el de queja establecido en el artículo 97, fracción I, inciso e).

Criterio jurídico: La procedencia del medio de impugnación contra la resolución dictada dentro de un incidente por la que se revoque la suspensión de oficio y de plano en un juicio de amparo indirecto, debe sustentarse a partir de la hipótesis normativa prevista en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, ya que el recurso de queja constituye el medio de defensa idóneo para garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia de forma efectiva, a fin de que se resuelva en forma urgente sobre el perjuicio que se alega.

Justificación: El otorgamiento de la suspensión de oficio y de plano implica una tutela anticipada respecto de derechos fundamentales y bienes jurídicos de





especial relevancia, para los que el legislador reconoció la necesidad de que exista celeridad en la sustanciación del recurso de queja que cuestione esa protección. Por tanto, frente a su revocación resulta indispensable que se dé una pronta resolución en atención a su naturaleza, finalidad y premura de detener la ejecución de los actos de la autoridad que el justiciable considere violatorios y que además permitan preservar la materia del amparo. Incluso, aun cuando el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo no especifique la procedencia del recurso de queja frente a la revocación de la suspensión de oficio y de plano, esa determinación conlleva una negativa por el juzgador de amparo, por lo que esa característica la hace equiparable para la procedencia de ese medio de impugnación.

## VII. DECISIÓN

83. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—**Existe** la contradicción denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de **jurisprudencia** el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, precisado en el último apartado de la presente ejecutoria.

TERCERO.—**Publíquese** la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese**, remítase testimonio de la presente resolución a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios denunciados.

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 58, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción de tesis.

#### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por consideraciones diferentes, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

#### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.



**Nota:** El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 7/2023 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 14, con número de registro digital: 2027502.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 1/96 (8A), 2a./J. 90/2002, P./J. 80/2007, 1a./J. 22/2010 y P. /J. 72/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos III, marzo de 1996, página 73; XVI, agosto de 2002, página 376; XXVI, diciembre de 2007, página 15; XXXI, marzo de 2010, página 122 y XXXII, agosto de 2010, página 7, con números de registro digital: 200160, 186110, 170578, 165077 y 164120, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 4/2017 (10a.), 2a./J. 60/2017 (10a.), 2a./J. 120/2017 (10a.), P./J. 2/2021 (10a.), 2a./J. 29/2022 (11a.) y 2a./J. 31/2022 (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas, 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas, 1 de septiembre de 2017 a las 10:10 horas, 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas, 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 39, Tomo I, febrero de 2017, página 5; 43, Tomo II, junio de 2017, página 1312; 46, Tomo I, septiembre de 2017, página 763; 84, Tomo I, marzo de 2021, página 7; Undécima Época, Libros 16, Tomo III, agosto de 2022, página 3340 y 17, Tomo IV, septiembre de 2022, página 3585, con números de registro digital: 2013717, 2014509, 2015053, 2022909, 2025131 y 2025201, respectivamente.

La tesis aislada VII.2o.T.2 K (11a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas.

**Voto concurrente** que formula la señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de criterios 311/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la referida contradicción de criterios suscitada entre dos Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, en la cual determinó que en contra de la resolución incidental que revoca la suspensión de oficio y de plano dictada en el juicio de amparo procede el recurso de queja urgente previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.



## Razones del voto concurrente

Yo acompañé la propuesta, pero con consideraciones diferentes que creo debieron reflejarse en el criterio jurisprudencial, por ello, las expongo a continuación.

### I. Vista a la parte quejosa en el trámite incidental

La naturaleza de los actos reclamados sobre los que procede la suspensión de oficio y de plano hace que se privilegien los plazos breves y la necesidad de urgencia.

Por ello, sostengo que, acorde al contexto procesal en que se *revoque* o modifique esa medida cautelar dentro de un incidente, debe brindarse al justiciable la oportunidad de que manifieste lo que a su interés convenga, de manera que no quede inaudito, ni sea sorprendido con la ejecución del acto reclamado.

Incluso, el artículo 139, párrafo segundo, de la Ley de Amparo establece que cuando se revoque o modifique la suspensión provisional, se debe dar *vista al quejoso*.<sup>1</sup>

Dicha norma, vista desde una perspectiva funcional y pragmática, permitiría sostener que si en la suspensión provisional impera también la celeridad; entonces, la obligación de la vista podría razonablemente trasladarse a la medida suspensiva cuando es de oficio y de plano.

### II. Notificación personal a la parte quejosa de la resolución incidental recaída a la suspensión de oficio y de plano

Una vez emitida la determinación incidental, ésta debe notificarse de forma personal a la parte quejosa, en términos del artículo 26, fracción I, inciso k), de la

<sup>1</sup> **Artículo 139.** En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."



Ley de Amparo,<sup>2</sup> puesto que se trata de una determinación de la que debe enterarse al promovente del amparo.

Lo anterior, desde mi apreciación resulta necesario porque ese conocimiento directo le permitirá al quejoso conocer con agilidad la resolución e impugnarla a través del recurso de queja y, de esta manera asegurar la intención de urgencia que apremia en estos casos.

Si bien éste y el punto anterior no responden a la pregunta de cuál es el recurso procedente cuando una resolución incidental *revoca* o modifica la suspensión de oficio y de plano; lo cierto es que son cuestiones inmersas en la necesidad de garantizar que la parte quejosa no sea sorprendida con la decisión y ante ello pueda hacer valer de forma oportuna sus derechos, sobre todo cuando se trata de una medida en la que impera un deber de urgencia superlativo.

### III. Materia de estudio en el recurso de queja

Finalmente, me parece que el recurso que se interponga en contra de la resolución incidental que se dicte sobre la suspensión de oficio y de plano debe entender su finalidad impugnativa de manera amplia.

En efecto, en el contexto procesal del incidente existen etapas y actuaciones, incluidos los acuerdos que se dicten en la audiencia incidental; además, la materia de la resolución puede no reducirse solamente a la revocación de la medida, sino a algunas otras decisiones, por ejemplo, aquellas vinculadas con los efectos u obligaciones que se impongan y adquieran la misma intensidad en la premura.

Por ello, desde mi punto de vista, el análisis en el recurso no se limita a examinar la legalidad de la determinación que revoca la suspensión de oficio y de plano, sino que debe abarcar todas las etapas, actuaciones y/o decisiones que provienen del incidente que motivó esa resolución, pues sólo de esta manera se garantiza darle cobertura al derecho a un recurso efectivo y promover que su acceso sea de forma expedita, por la necesidad de urgencia que rige a la medida cautelar.

<sup>2</sup> "Artículo 26. Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:

"l. En forma personal:

"...

"k) Las resoluciones que a juicio del órgano jurisdiccional lo ameriten; y, ..."



**VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. EN SU DESAHOGO ES POSIBLE PLANTEAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO EN EL QUE SE SUSTENTA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO POR EL ÓRGANO REVISOR.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 210/2022. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL SEGUNDO  
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER  
CIRCUITO. 27 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: MINISTRO AL-  
FREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JEANNETTE  
VELÁZQUEZ DE LA PAZ.

### ÍNDICE

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	2-3
II.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La denuncia de contradicción de criterios fue formulada por parte legítima.	3-4
III.	<b>CRITERIOS DENUNCIADOS</b>	Se narran los antecedentes que dieron origen a los criterios denunciados y se exponen las consideraciones de las ejecutorias.	4-13
IV.	<b>EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN</b>	Este Tribunal Pleno estima que, en el presente caso, <b>existe la contradicción de criterios denunciada.</b>	13-16
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	En atención a que la figura de la vista es una exclusiva de segunda instancia, que versa sobre causales de improcedencia sobre las cuales la parte quejosa no tuvo oportunidad de pronunciarse y desvirtuar, en aras de asegurar los derechos de audiencia, recurso	16-29



		efectivo y acceso a la justicia, este Tribunal Pleno sostiene que en el desahogo de la vista se puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en el que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor, sin que exista un acto de aplicación, como tal, de la norma impugnada.	
VI.	<b>CRITERIO QUE DEBE PREVALECER</b>	En este apartado se coloca el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.	29-30
VII.	<b>DECISIÓN</b>	<p>PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p>	30

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

El problema jurídico a resolver por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si en el desahogo de la vista,



prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, la parte quejosa puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el cinco de julio de dos mil veintidós, **\*\*\*\*\***, en su carácter de autorizado de la parte quejosa y recurrente en el amparo en revisión 228/2021 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión 228/2021 y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja 165/2016.

2. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de siete de julio de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la presente contradicción. La registró con el número 210/2022 y determinó que la competencia para conocer de la misma correspondía a este Tribunal Pleno, por razón de que deriva de materia común.

3. En el mismo acuerdo, la presidencia solicitó el envío de las versiones digitalizadas del original en su caso, así como de las copias certificadas de las ejecutorias relativas y pidió a los Tribunales Colegiados que informaran si continuaban vigentes los criterios respectivos o, en su caso, si existían causas para tenerlos por superados o abandonados. Finalmente, designó como ponente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y ordenó que se remitieran los autos a la Primera Sala para el trámite correspondiente.

4. Por acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispuso el avocamiento del asunto, tuvo por integrado debidamente el asunto y ordenó que se remitieran los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución.





## I. COMPETENCIA

5. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece. Esto en atención a que en términos del artículo tercero transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como el diverso tercero transitorio del decreto publicado en dicho medio oficial el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Federal, relativos al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el trámite del presente asunto se rige por las disposiciones constitucionales y legales aplicables, vigentes hasta el once de marzo de dos mil veintiuno y siete de junio de dos mil veintiuno.

6. Ello es así, en virtud de que los Tribunales Colegiados desarrollaron un ejercicio interpretativo en materias diferentes, por un lado, el Tribunal Colegiado del Primer Circuito está especializado en asuntos de naturaleza penal, mientras que el contendiente, del Segundo Circuito, ejercía su competencia en materia civil; aunado a que el punto de contradicción determinaría un pronunciamiento en materia común.

7. Sirven como apoyo las tesis de rubro: "COMPETENCIA EN CONTRADICCIÓN DE TESIS EN MATERIA COMÚN. CORRESPONDE AL PLENO Y NO A LAS SALAS."<sup>1</sup> y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SI SE SUSCITA EN AMPAROS EN

<sup>1</sup> Tesis P./J. 136/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, página 6. Registro digital: 192772.



MATERIAS DIFERENTES, CORRESPONDE CONOCER DE ELLA AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.<sup>2</sup>

## II. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de la posible contradicción de criterios proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pues fue realizada por \*\*\*\*\*, autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, por los quejosos, dentro del juicio de amparo indirecto 729/2021.<sup>3</sup>

## III. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. A continuación, con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción denunciada, y en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes:

### A. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión 228/2021

10. **Carpetas de investigación** \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* . \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* fueron denunciados por su probable responsabilidad en la comisión de fraude procesal.

11. El doce de agosto de dos mil veintiuno, el Juez de Control del Sistema Procesal Penal Acusatorio de la Ciudad de México, adscrito a la Unidad de Gestión Judicial Número Doce, del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad

<sup>2</sup> Tesis CXX/90, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre 1990, página 153. Registro digital: 207088.

<sup>3</sup> Dicho carácter se advierte del proveído de diez de diciembre de dos mil veintiuno dictado en el amparo en revisión 228/2021, obtenido de la consulta del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal.



de México, negó la orden de aprehensión solicitada por el Ministerio Público en contra de \*\*\*\*\*, por el delito de fraude procesal, dentro de la carpeta judicial \*\*\*\*\*, no notificó dicha resolución y negó la participación de \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* y sus asesores jurídicos en la audiencia de ese día.

12. **Amparo Indirecto 729/2021.** Por escrito presentado el seis de septiembre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado legal, \*\*\*\*\*, presentaron demanda de amparo indirecto en contra de los siguientes actos: a) la resolución que dictó el Juez de Control de forma oral en la audiencia celebrada en la carpeta judicial \*\*\*\*\*, el doce de agosto de dos mil veintiuno; b) el hecho de que el Juez de Control haya negado la participación del quejoso, al igual que de sus asesores jurídicos, a la audiencia del doce de agosto, en la que negó la orden de aprehensión en contra de \*\*\*\*\*, así como no haberle notificado dicha resolución; c) la inconstitucionalidad e inconveniencia de los artículos 143, párrafo segundo y 459 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser violatorios de los derechos humanos contenidos en la Constitución General y de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte. El conocimiento de la demanda correspondió al Juzgado Décimo Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, quien por acuerdo de siete de septiembre de dos mil veintiuno lo admitió a trámite y reconoció como tercera interesada a \*\*\*\*\*.

13. **Sentencia de amparo.** En audiencia constitucional de doce de noviembre de dos mil veintiuno el Juez resolvió sobreseer en el juicio de amparo al considerar que la demanda se presentó de manera extemporánea.

14. **Recurso de revisión 228/2021.** Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y fue admitido mediante auto de diez de diciembre de dos mil veintiuno.

15. Posteriormente, se ordenó dar vista a la recurrente del proyecto de resolución del asunto, a fin de que manifestara lo que a su interés conviniera y una



vez que la recurrente desahogó la vista realizó sus manifestaciones, se procedió a listar el asunto.

16. En el proyecto se advirtieron las siguientes causales de improcedencia:

17. Respecto de la inconstitucionalidad del artículo 143 del Código Nacional de Procedimientos Penales y la negativa de permitir el acceso a la audiencia de doce de agosto de dos mil veintiuno al representante legal de las víctimas, el colegiado consideró que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, en relación con los diversos 17 y 18 de la Ley de Amparo, pues la parte quejosa tuvo conocimiento del acto reclamado el día doce de agosto de dos mil veintiuno, en el que acudió a la audiencia y no se le permitió acceso a la sala correspondiente, y por no encontrarse en alguno de los casos de excepción a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del trece de agosto al dos de septiembre de dos mil veintiuno. La demanda al haber sido presentada hasta el seis de septiembre fue extemporánea. Así, si se actualizaba la causal de improcedencia respecto del acto de aplicación de la norma, la consecuencia lógica es hacer extensivo el sobreseimiento a la norma impugnada.

18. En cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 459, fracción I, del código adjetivo, el colegiado advirtió que se daba la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del mismo artículo 64, pues al tratarse de una norma heteroaplicativa, requiere de un acto de aplicación para que el juicio de amparo sea procedente y, al no haberlo, el juicio era inviable. Consideró que no existe semejante cosa como la aplicación tácita, tal como lo argumentó la quejosa.

19. Por último, en cuanto a la omisión de notificar de manera personal la resolución de doce de agosto, el colegiado consideró que se actualizaba la causal de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 77, fracción II, interpretado en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo. Ya que al interpretar el artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo se advierte que si con la concesión del amparo resulta imposible obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho en cuestión y a cumplir con lo que el



mismo exija, o bien si la referida concesión no puede tener efectos prácticos en la esfera jurídica del gobernado, entonces el juicio de amparo se torna improcedente, al no poder conseguir su fin.

20. Toda vez que la quejosa en su demanda señaló como acto reclamado la resolución de doce de agosto de dos mil veintiuno y tuvo la oportunidad de imponerse del contenido de ésta, tuvo la oportunidad de defenderse a través de la promoción del juicio de amparo, entonces no se le dejó en estado de indefensión y por lo tanto es ocioso hacer procedente el juicio de amparo para analizar si la falta de notificación se encuentra justificada o no, pues no conseguiría ningún fin práctico.

21. **Sentencia del recurso de revisión.** En cuanto a los argumentos del desahogo de la vista que prevé el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo concluyó, en síntesis, lo siguiente:

22. En cuanto al sobreseimiento respecto del artículo 459 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la quejosa sostuvo que era evidente que existió una aplicación tácita del citado numeral, aun cuando no se hubiere citado expresamente.

23. El colegiado estimó que dicho argumento era infundado en la medida de que para que una norma se considere aplicada de forma implícita o tácita, debe haber un acto de autoridad que actualice sus supuestos normativos. Sin embargo, la quejosa no señaló el acto de aplicación del acto en comento, sino que lo hace desprender de situaciones hipotéticas derivadas de su interpretación personal de la misma, por lo que no existe base objetiva para estimar aplicado el artículo 459 del código adjetivo.

24. Así mismo, dentro de su escrito de desahogo de la vista, **la quejosa señaló la inconstitucionalidad de la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.**

25. No obstante, el tribunal consideró que a pesar de que la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo haya sido creada como una salvaguarda del derecho humano de audiencia, en el particular no es



posible analizar la constitucionalidad de un artículo que no ha sido aplicado en algún acto de autoridad, pues si bien se le comunicó a la quejosa la posibilidad de que se actualizara la causal de improcedencia de mérito, esa vista no constituye una decisión definitiva, ya que no contiene pronunciamiento en torno a la causal de improcedencia advertida, cuya cuestión corresponde resolver al Pleno del órgano jurisdiccional en sentencia definitiva.

26. Aunado a lo anterior, recalcó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 130/2011, determinó que, a través de los recursos previstos en la Ley de Amparo, es posible cuestionar y analizar a instancia de parte y de manera excepcional la regularidad constitucional de las disposiciones de ese ordenamiento siempre que se actualicen las siguientes condiciones:

a) La emisión de autos o resoluciones concretas de los órganos que conocen del juicio de amparo;

b) Se impugnen preceptos de la Ley de Amparo cuya aplicación se actualice efectivamente dentro de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales que conocen de ese juicio y que trascienden al sentido de la decisión adoptada; y,

c) La existencia de un recurso procede en contra el acto de aplicación de los preceptos de esa ley tildados de inconstitucionales, en el cual pueda analizarse tanto la legalidad de su acto de aplicación como la regularidad constitucional de esas normas, en su caso.

27. En dicho asunto se reconoció la posibilidad de que, mediante los recursos de revisión, queja, y reclamación, los justiciables impugnen no sólo la legalidad de los autos, resoluciones y sentencias dictadas en los juicios de amparo, sino también que cuestionen la constitucionalidad de los preceptos de la Ley de Amparo aplicados mediante el acto o resolución recurridos.

28. Con base en lo anterior, el órgano colegido concluyó que no era posible analizar la inconstitucionalidad del artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues no existió un acto de aplicación.



## **B. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja civil 165/2016**

29. Primero es necesario hacer un recuento de los antecedentes que dieron lugar al criterio en contienda.

30. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado el ocho de septiembre de dos mil dieciséis, \*\*\*\*\*, representada por \*\*\*\*\* promovió demanda de amparo contra el Juez Titular del Juzgado Segundo Mercantil de Primera Instancia del Distrito Judicial de Toluca, Estado México, por el auto de diecisiete de agosto de dos mil dieciséis en los trámites del expediente número \*\*\*\*\* en el cual concluyó que no es procedente el análisis y estudio del escrito en el que solicitó la declaración de la prescripción de ejecución de sentencia, del cual tocó conocer al Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México.

31. Mediante auto de doce de septiembre de dos mil dieciséis, el Juez de Distrito previno a la quejosa para que precisara el acto que le reclama a la autoridad responsable. Mediante escrito presentado el veintidós de septiembre de esa anualidad la quejosa desahogó la prevención mencionada.

32. El veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, el Juez desechó de plano la demanda de amparo, con base en la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo por considerar que no se cumplió con el principio de definitividad, ya que contra el auto reclamado interpuso recurso de apelación el cual fue desechado, por lo que contra ese proveído debió agotar el recurso de queja, y al no haberlo hecho, dejó de cumplir con el principio citado.

33. **Recurso de queja civil 165/2016.** Inconforme, mediante escrito presentado el cinco de octubre de dos mil dieciséis, la quejosa interpuso recurso de queja –el cual tocó conocer al Segundo Tribunal en Materia Civil del Segundo Circuito– en el que sostuvo que el Juez hizo una interpretación equivocada del artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo al considerar que el acto reclamado era el auto mediante el cual se negó la admisión del recurso de apelación, pues en la demanda y en la prevención hecha por el mismo, precisó que el acto



reclamado es el auto de diecisiete de agosto de ese mismo año en el cual se desechó el incidente de prescripción, que el hecho de que el auto en el que se negó la admisión de la apelación sea recurrible en queja no afecta la procedencia del juicio de amparo, pues ese recurso no es el idóneo para revocar o modificar el acto realmente reclamado.

34. Sin embargo, el órgano colegiado advirtió la materialización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo en relación con el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Federal, pues la quejosa no agotó el recurso de revocación establecido en el artículo 1362 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, y consecuentemente no cumplió con el principio de definitividad.

35. Mediante auto de veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, con fundamento en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se ordenó dar vista a la recurrente con el proyecto de resolución del asunto, a fin de que manifestara lo que a su interés conviniera.

36. Mediante escrito presentado el primero de diciembre de dos mil dieciséis, el recurrente desahogó la vista concedida, en la cual expuso que la causa de improcedencia advertida de oficio por el tribunal no era manifiesta ni indudable. Así mismo, consideró que existían elementos suficientes para que el Tribunal Colegiado solicitara a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerza su facultad de atracción, porque en su opinión debía definirse si mediante escrito que desahoga la vista puede plantearse la constitucionalidad de un precepto de la Ley de Amparo que, si bien no se ha aplicado, se aplicará si no se desvirtúa.

37. Señaló que se trataba de un asunto de importancia y trascendencia porque los precedentes del Alto Tribunal exigen que para que se pueda plantear la constitucionalidad de un precepto de la Ley de Amparo es necesario que éste se haya aplicado y que exista contra el acto de aplicación un recurso previsto en la Ley de Amparo, pero de éstos no se advierte la intención de limitar la impugnación de la constitucionalidad de los preceptos de la ley de la materia a los casos en que ésta ya se hubiera aplicado, pero que el criterio debe ampliarse al desahogo de la vista prevista en el artículo 64 de la Ley de Amparo, pues aun





cuando no se ha verificado un acto de aplicación en sentido estricto, sí existe intención de aplicar los artículos en los cuales se sustenta dicha causa de improcedencia, además de que no existe un recurso para combatir su posterior aplicación. Estimar que en la vista no se puede plantear la constitucionalidad de los preceptos que sustentan la causa de improcedencia que se advierte actualizada de oficio, implica reconocer que existen preceptos inimpugnables.

38. Transcurrido el plazo establecido en el auto mencionado, el colegiado procedió a listar el asunto por segunda ocasión.

39. En sesión de doce de enero de dos mil diecisiete, el tribunal concluyó que no era necesario solicitar la facultad de atracción porque compartía la postura de la quejosa en el sentido de que en el desahogo de la vista a que refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, puede plantearse la inconstitucionalidad de los preceptos que sustentan la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor y, consecuentemente, darles contestación.

40. Esto debido a que del citado artículo 64 se advierte que el propósito del desahogo de dicha vista es otorgar al quejoso la oportunidad de expresar argumentos tendentes a favorecer su situación jurídica en relación con la posible causa de improcedencia detectada por el órgano jurisdiccional con apoyo en factores de hecho y de derecho para controvertir. El precepto no restringe el tipo de argumentos que pueden exponerse en el desahogo de la vista, por el contrario, es amplio al señalar que el quejoso puede manifestar lo que a su derecho convenga respecto a la causa de improcedencia, por lo cual estimó que no existe ningún impedimento para que el recurrente plantee la constitucionalidad del artículo de la Ley de Amparo en que ésta se sustente y consecuentemente, el órgano revisor debe dar respuesta a esos razonamientos, a fin de que pueda resolverse si asiste la razón al inconforme, lo que en todo caso conducirá a tener por no actualizada la causa de improcedencia.

41. El colegiado destacó que la jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Corte 2a./J. 39/2014 (10a.),<sup>4</sup> en el que esta estableció que debe existir acto de

<sup>4</sup> Tesis 2a./J. 39/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, mayo de 2014, Tomo II, página 984. Registro digital: 2006545.



aplicación y recurso contra la resolución que lo contenga no es aplicable, pues el criterio tiene como base una resolución dictada por el Juez de Distrito, y en el caso de estudio, se trata de la vista que se da al quejoso con una causa de improcedencia advertida de oficio por el tribunal revisor, por lo que no pueden exigirse los requisitos previstos en dicho criterio para dar respuesta a los argumentos de constitucionalidad planteados en dicha vía procesal.

42. Dicha resolución dio origen a la jurisprudencia XXVII.30. J/9 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. EN SU DESAHOGO PUEDE PLANTEARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO EN QUE SE SUSTENTA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO POR EL ÓRGANO REVISOR.

"El segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo establece que cuando un órgano jurisdiccional advierta de oficio una causa de improcedencia no alegada por alguna de las partes, ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, debe dar vista al quejoso para que, en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga. La interpretación exegética de dicha porción normativa permite considerar que el quejoso, en el desahogo de mérito, puede alegar lo que a su derecho convenga, pues no restringe el tipo de argumentos que aquél puede exponer; por tanto, en aplicación del apotegma jurídico conforme al cual, si la ley no distingue el juzgador no puede hacerlo, debe estimarse que no existe impedimento para que el quejoso plantee la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta dicha improcedencia, y el órgano revisor debe dar respuesta a esos argumentos en atención a los principios de exhaustividad y congruencia ya que, de resultar fundados, conducirá a tenerla por no actualizada, sin necesidad de que exista formalmente una resolución en la cual se haya aplicado dicha norma, pues ésta se materializará si no se desvirtúa la causa de improcedencia, además de que no existe un recurso para combatir posteriormente su aplicación, de modo que el único momento procesal con que cuenta el quejoso para plantear la inconstitucionalidad del precepto de la Ley de Amparo que pretende hacerse efectivo, es el desahogo de la vista citada."



43. Mediante escrito de diecisiete de agosto de dos mil veintidós, el secretario de Acuerdos del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito informó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el criterio sigue vigente y no se ha dictado sentencia que se haya apartado de la interpretación que se hizo en ese asunto.

#### IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

44. Para dilucidar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que configura la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo adyacentes.

45. Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

46. Así, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos. Por ello, para comprobar que una contradicción de criterios es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto de éste.

47. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de criterios será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron



decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de criterios sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

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

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún tipo de punto toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

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

48. Al respecto es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Tesis P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Jurisprudencia, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



49. Adicionalmente, cabe señalar que aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes no constituyen jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis, o establecer si existe la contradicción planteada y en su caso, cuál criterio debe prevalecer. Es aplicable la tesis del Tribunal Pleno P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>6</sup>

50. Expuesto lo anterior, este Tribunal Pleno considera que en el caso concreto se cumplieron a cabalidad las referidas condiciones para la existencia de la contradicción.

**51. Primer requisito: Ejercicio del arbitrio judicial.** Del análisis de los criterios contendientes se desprende que los Tribunales Colegiados involucrados en el presente asunto realizaron un ejercicio interpretativo para resolver los casos sujetos a su jurisdicción y, así mismo, emitieron las respectivas sentencias en las que se plasmaron los argumentos que consideraron pertinentes para sostener su decisión.

**52. Segundo requisito: Existencia de un punto de toque.** Ambos órganos colegiados resolvieron casos en los que se pronunciaron en relación con el mismo punto de estudio: la posibilidad de que en el desahogo de la vista al quejoso –prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo– se pueda plantear la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor, sin que exista, como tal, un acto de aplicación de la norma impugnada.

53. Es así porque el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, sostuvo que de conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en el recurso de reclamación 130/2011, en el desahogo de la vista previsto en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo no es posible analizar la

<sup>6</sup> Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 83, noviembre de 1994, Tesis P. L/94, página 35.



constitucionalidad de un artículo que no ha sido aplicado en algún acto de autoridad, pues si bien se le comunicó la posibilidad de que se actualizara la causal de improcedencia de mérito, esa vista no es una decisión definitiva, ya que no contiene pronunciamiento en torno a la causal de improcedencia advertida, cuya cuestión corresponde resolver al órgano jurisdiccional en sentencia definitiva.

54. Mientras que, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, determinó que de una interpretación exegética del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo se desprende que el recurrente –en el desahogo de la vista de la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano jurisdiccional– puede alegar lo que a su derecho convenga, pues el numeral no restringe el tipo de argumentos que aquél puede exponer. De ahí, el colegiado concluyó que no existe impedimento para que se plantee la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta dicha improcedencia, ya que, de no desvirtuarse la causa de improcedencia, ésta se tendrá por actualizada sin necesidad de que exista formalmente una resolución en la cual se haya aplicado dicha norma. Además, destacó que no existe un recurso para combatir la aplicación de la causal, por lo que el único momento procesal con el que cuenta la parte quejosa para plantear la inconstitucionalidad del precepto de la Ley de Amparo que se pretender hacer efectivo, es el desahogo de la vista citada.

55. **Tercer requisito: formulación de un cuestionamiento.** Los argumentos en contradicción dan lugar a la formulación de una interrogante sobre la manera de abordar los diferendos interpretativos consistente en determinar si: ¿Puede la parte quejosa, en el desahogo de la vista, prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo plantear la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor?

## V. ESTUDIO DE FONDO

56. Comprobada la existencia de la contradicción de criterios, este Tribunal Pleno procederá a establecer el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.



57. La interrogante derivada del punto de toque entre los tribunales contendientes se debe resolver en sentido afirmativo, es decir, que en el desahogo de la vista prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, la parte quejosa, efectivamente, puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor, sin que exista, como tal, un acto de aplicación de la norma impugnada.

### **A. Consideraciones previas sobre el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo**

58. En primer lugar, se debe tener presente que el artículo 64 de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

"Artículo 64. Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que, en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."

59. Así mismo, vale la pena destacar que el segundo párrafo del numeral transcrito ya ha sido objeto de estudio por parte de este Tribunal Pleno, al resolver las contradicciones de tesis 410/2013,<sup>7</sup> 426/2013,<sup>8</sup> 325/2014<sup>9</sup> y 25/2016,<sup>10</sup> de las que derivaron los siguientes criterios:

<sup>7</sup> Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero, resuelta por unanimidad de once votos el 22 de enero de 2015.

<sup>8</sup> Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Olga Sánchez Cordero, resuelta por unanimidad de diez votos, el 18 de septiembre de 2018.

<sup>9</sup> Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero, resuelta por unanimidad de once votos el 22 de enero de 2015.

<sup>10</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, resuelta por unanimidad de cinco votos el 11 de mayo de 2016.



"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES APLICABLE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA, CUANDO SE ADVIERTE DE OFICIO UNA CAUSAL DISTINTA A LA EXAMINADA POR EL JUEZ DE DISTRITO.

"De la interpretación sistemática de la exposición de motivos del proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, así como de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos y de los artículos 64 y 112 a 115 de la ley aludida, se aprecia la ampliación de la protección de los derechos fundamentales del gobernado. De este modo, en razón de esa salvaguarda ampliada, es que debe existir un procedimiento adecuado regido por el párrafo segundo del artículo 64 citado; de ahí que si en la resolución de un recurso de queja interpuesto en contra del desechamiento de plano de la demanda de amparo indirecto, el Tribunal Colegiado de Circuito advierte de oficio la actualización de una diversa causal de improcedencia que no fue alegada por las partes, ni analizada por el órgano inferior, dará vista a la parte recurrente para que, previa notificación por lista, manifieste lo que a su derecho convenga. Lo que resulta necesario, además, en virtud de que, al conocer del referido recurso y concluir que el respectivo juicio de amparo es improcedente por actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia, emite una resolución definitiva e inimpugnable, a diferencia de las determinaciones que sobre ese aspecto dicta el órgano jurisdiccional que en primera instancia conoce de la demanda de amparo indirecto."<sup>11</sup>

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA, SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO.

<sup>11</sup> Tesis P./J. 4/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 6, registro digital: 2008789.





"De la interpretación del citado precepto legal que indica: 'Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga', se concluye que la vista a la que se refiere debe darse, en principio, cuando la causa de improcedencia que se advierte de oficio no haya sido alegada por una de las partes y, además, no se haya analizado por un órgano jurisdiccional que hubiere conocido de la primera instancia del juicio de amparo respectivo, ante la imposibilidad de impugnar lo que al efecto se determine por el órgano de alzada de amparo, por lo que deberán actuar en esos términos tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Tribunales Colegiados de Circuito, según sea el caso, en razón de las facultades de revisión y de última instancia que les dota el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, en aras de velar por el derecho de audiencia y atendiendo al sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo, la disposición respectiva también es aplicable para el caso de que en el trámite del juicio de amparo directo, como instancia terminal, se estime de oficio que se actualiza una causa de improcedencia, por lo que en tal caso, igualmente los referidos Tribunales Colegiados de Circuito deben dar vista a la quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga, con el propósito de darle oportunidad de expresar argumentos tendentes a favorecer su situación jurídica en relación con la posible causa de improcedencia."<sup>12</sup>

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, DE DAR VISTA AL QUEJOSO CUANDO ADVIERTA DE OFICIO UNA CAUSAL NO ALEGADA POR ALGUNA DE LAS PARTES NI ANALIZADA POR EL INFERIOR, PARA QUE EN EL PLAZO DE 3 DÍAS MANIFIESTE LO QUE A SU DERECHO CONVenga, SURGE CUANDO EL ASUNTO SE DISCUTE EN SESIÓN.

"El párrafo citado establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causa de improcedencia no alegada por alguna de las

<sup>12</sup> Tesis P./J. 51/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 24, registro digital: 2007920.



partes ni analizada por el órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de 3 días manifieste lo que a su derecho convenga. Ahora, en aras de respetar el derecho de audiencia y encontrar equilibrio entre justicia pronta y seguridad jurídica, si el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, al discutir el asunto en sesión, ya sea porque así se presentó o propuso en ese momento por alguno de los Magistrados, aprecia la posible actualización de alguna causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por el inferior, debe dejarlo en lista y ordenar que se dé vista a la parte recurrente con la decisión adoptada para que, previa notificación por lista, manifieste lo que a su derecho convenga, pues el objetivo de la disposición contenida en aquel párrafo es respetar el derecho de audiencia, al otorgarle la oportunidad de exponer en relación con esa causa de improcedencia. En consecuencia, la obligación prevista en el precepto indicado surge cuando, en sesión, el Pleno del órgano jurisdiccional comparte la posibilidad de que se actualice un motivo de improcedencia no alegado ni analizado con anterioridad."<sup>13</sup>

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SE ACTUALIZA INCLUSO CUANDO LA CAUSAL RELATIVA DERIVA DE UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

"La obligación de los órganos jurisdiccionales de amparo de dar vista al quejoso cuando adviertan oficiosamente la posible actualización de una causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por el inferior, debe cumplirse incluso si ésta deriva de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a que, por un lado, sólo así se le otorga a dicha parte la oportunidad de controvertir la aplicación del criterio jurisprudencial, lo que resulta acorde con el derecho de audiencia contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por otro, la aplicación de una jurisprudencia no puede justificar la inobservancia de los términos y plazos legalmente establecidos."<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Tesis P./J. 5/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 8, registro digital: 2008790.

<sup>14</sup> Tesis P./J. 62/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016 página 627, registro digital: 2011990.



60. En los precedentes referidos, de un estudio del proceso legislativo que dio lugar a la reforma en materia de amparo de 2013, este Pleno advirtió que el artículo 64 de la Ley de Amparo incorporó una hipótesis no contemplada en la ley reglamentaria anterior, esto es, dar oportunidad al impetrante de amparo para formular argumentos relativos a la no actualización de la causal de improcedencia advertida de oficio por el órgano jurisdiccional.

61. A pesar de que el legislador no plasmó explícitamente en el proyecto de reformas la razón del surgimiento del párrafo segundo de dicho artículo, este Pleno estimó que la intensión del legislador fue que la Ley de Amparo fuera acorde con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, por lo que de ahí partió su estudio.

62. En esa tesitura, la "nueva" Ley de Amparo –publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013– se dijo, introdujo reformas estructurales para ampliar el margen de protección constitucional del juicio de amparo, antes enfocado exclusivamente a garantías individuales y extenderlo a los derechos humanos. En efecto, reconoció que dicho ordenamiento se caracteriza por cobijar y resguardar, en un principio, garantías individuales, con la citada reforma, amplió su campo de protección para incluir a los derechos humanos consagrados en la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México forma parte.

63. Con dicha reforma, el juicio de amparo –una de las instituciones jurídicas más importantes del país– se convirtió en una herramienta indispensable para la defensa y protección de los derechos humanos que representa el medio de control que preserva la supremacía constitucional contra todo acto que la transgrede.

64. De una interpretación de los artículos 112,<sup>15</sup> 113,<sup>16</sup> 114<sup>17</sup> y 115<sup>18</sup> de la misma ley se desprendió que el Juez de Distrito deberá examinar el escrito de

<sup>15</sup> "Artículo 112. Dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, el órgano jurisdiccional deberá resolver si desecha, previene o admite.

"En el supuesto de los artículos 15 y 20 de esta Ley deberá proveerse de inmediato."



demanda y con base en ello, si existe motivo manifiesto o indudable de improcedencia, la consecuencia inmediata será el desechamiento de la misma; si no es así, pero advierte alguna irregularidad en el referido curso o que se hubiera omitido en ella alguno de los requisitos exigidos mandará prevenir al quejoso mediante notificación personal para que la subsane, expresando en el auto de prevención las irregularidades o deficiencias que deban llenarse; que para el caso de que no se cumpliera con la prevención formulada, el Juez tendrá por no interpuesta la demanda de amparo.

65. Con base en lo anterior, este Pleno concluyó que la improcedencia del juicio de amparo es una cuestión de orden público que debe estudiarse aun de oficio, sin que se autorice a los particulares o al Juez su variación, pues no está sujeto a la voluntad de éstos, en tanto las normas son obligatorias para todos los sujetos del proceso. Lo anterior porque la actualización de alguna causal de improcedencia implica la extinción de la posibilidad de proseguir el juicio de ga-

<sup>16</sup> "Artículo 113. El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano."

<sup>17</sup> "Artículo 114. El órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse, cuando:

"I. Hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda;

"II. Se hubiere omitido alguno de los requisitos que establece el artículo 108 de esta Ley;

"III. No se hubiere acompañado, en su caso, el documento que acredite la personalidad o éste resulte insuficiente;

"IV. No se hubiere expresado con precisión el acto reclamado; y

"V. No se hubieren exhibido las copias necesarias de la demanda.

"Si no se subsanan las deficiencias, irregularidades u omisiones de la demanda dentro del plazo de cinco días, se tendrá por no presentada.

"En caso de falta de copias, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Ley. La falta de exhibición de las copias para el incidente de suspensión sólo dará lugar a la postergación de su apertura."

<sup>18</sup> "Artículo 115. De no existir prevención, o cumplida ésta, el órgano jurisdiccional admitirá la demanda; señalará día y hora para la audiencia constitucional, que se celebrará dentro de los treinta días siguientes; pedirá informe con justificación a las autoridades responsables, apercibiéndolas de las consecuencias que implica su falta en términos del artículo 117 de esta Ley; ordenará correr traslado al tercero interesado; y, en su caso, tramitará el incidente de suspensión.

"Cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, la audiencia constitucional podrá celebrarse en un plazo que no podrá exceder de otros treinta días."



rantías –es decir, para examinar la legalidad del acto reclamado–. Por lo tanto, la improcedencia del juicio se considera como una de las instituciones de mayor trascendencia en el juicio de amparo.

66. En atención a que el artículo 64, párrafo segundo, de la ley en la materia, establece que el órgano revisor en caso de que advierta oficiosamente una causal de improcedencia –no alegada por las partes ni analizada por el órgano inferior– tiene la obligación de dar vista a la parte quejosa para que pueda manifestar lo a que su interés convenga, de la interpretación de los artículos relacionados, el Pleno dedujo que, para la existencia de un procedimiento adecuado, debe aplicarse dicha hipótesis.

67. Lo anterior ya que –sin perder de vista la histórica reforma en materia de derechos humanos y la necesidad de adecuar la Ley de Amparo a ésta– la figura de la vista prevista en el artículo 64 de estudio, constituye una ampliación a la esfera de protección de los derechos humanos de las personas quejasas, lo anterior ya que proporciona una oportunidad a la quejosa de desestimar cualquier causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por el órgano jurisdiccional inferior.

68. La importancia de la vista deviene de que ésta operará cuando el Tribunal Colegiado de Circuito que conoce del recurso advierta una causa de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por el Juez de Distrito del conocimiento, en virtud de que, al conocer del referido recurso y concluir que el respectivo juicio de amparo es improcedente por actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia, emite una resolución definitiva inimpugnable, a diferencia de las determinaciones que sobre ese aspecto emite el órgano jurisdiccional que conoce en un primer momento de la demanda de amparo indirecto correspondiente.

69. Lo anterior constituye el marco general sobre el cual este Pleno sustentó las decisiones antes referidas. Ahora bien, cabe destacar que de éstas derivaron las siguientes particularidades:

- La determinación de la vista puede notificarse por medio de lista.



- La obligación contenida en el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo se encuentra dirigida a la segunda instancia de las dos vías de tramitación del juicio de amparo, pero también a la única instancia en vía directa, aunque en ésta propiamente no exista un órgano "inferior". Por tal razón, en atención a que los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación son los últimos órganos ante los que la parte quejosa puede controvertir algún aspecto novedoso, siempre que adviertan la posible actualización de alguna causal de improcedencia están obligados a darle vista para que, en ejercicio de su derecho de audiencia, argumente lo que a su interés convenga.

- La vista referida es acorde con el derecho de audiencia porque le otorga a la parte quejosa la oportunidad de alegar en torno a la posible actualización de una causal de improcedencia, cuyo análisis no puede ser objeto de impugnación una vez determinado lo conducente; igualmente, dicha vista es acorde con el principio de justicia pronta y expedita porque puede notificarse válidamente por medio de lista, lo que impide un atraso injustificado en la resolución de mérito.

- Debe otorgarse la vista incluso cuando la causal de improcedencia derive de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al derecho de audiencia y al principio de justicia pronta y expedita, pues así se le otorga a la parte quejosa la oportunidad de exponer las razones por las que considera que en el caso no es aplicable el criterio jurisprudencial alegado, sin que ello implique que se desconozca su obligatoriedad; y, además, la posibilidad de aplicar una jurisprudencia no puede justificar la omisión de las etapas procesales legalmente establecidas.

70. Una vez establecido esto, es procedente continuar con el estudio que atañe a la presente contradicción de criterios.

**B. ¿En el desahogo de la vista prevista en el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo, es posible plantear la constitucionalidad del precepto en el que se fundamenta la causal de improcedencia advertida de oficio por el órgano jurisdiccional revisor?**



71. Como se adelantó, la respuesta a dicha interrogante es en sentido positivo. Lo anterior con base en que –como se advierte de los precedentes citados en el apartado anterior– la figura de la vista, prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo tiene el objetivo de garantizar el derecho de audiencia de las personas, así como el derecho de acceso a la justicia, por medio de una oportunidad de expresar argumentos tendentes a favorecer su situación jurídica en relación con una posible causa de improcedencia detectada por el órgano jurisdiccional revisor.

72. Y también teniendo en cuenta que no existe una instancia ulterior en la que éstas pudieran hacer valer lo que a su derecho convenga.

73. La decisión de este Tribunal Pleno deriva de tres razones principales: 1) el artículo en cuestión no restringe el tipo de argumentos que pueden exponerse en el desahogo de la vista; 2) por tratarse de una figura de segunda instancia y en la que no existe un recurso ulterior en que la parte agraviada pueda hacer valer sus argumentos en contra de una posible violación de éstos; y, 3) a pesar de que el artículo en el que se sustenta la causal de improcedencia advertida por el órgano revisor no ha sido aplicado, de no desvirtuarse, su aplicación es inminente.

74. La primera razón es simple y se desprende del texto del párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo, que establece lo siguiente:

"Artículo 64. ...

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que, en el plazo de tres días, **manifieste lo que a su derecho convenga.**"

75. Del texto transcrito se advierte que el legislador no impuso límites a los planteamientos que se pueden realizar en el desahogo de la vista citada, sino que se destaca que permite que la parte quejosa "manifieste lo que a su derecho convenga".



76. Las razones segunda y tercera están estrechamente relacionadas por lo que se hará un estudio conjunto de éstas. Para esto vale la pena hacer algunas precisiones.

77. En cuanto a la segunda razón, cabe precisar que la Ley de Amparo prevé cuatro momentos en los que las causas de improcedencia pueden ser aplicadas:

1. Cuando se advierte desde la promoción de la demanda de amparo.
2. Cuando se aprecia durante la tramitación del juicio.
3. Al emitirse la sentencia definitiva.
4. Al tramitarse el recurso de revisión.

78. Desde la promoción de la demanda de amparo la parte puede conocer de las causales de improcedencia hechas valer por las otras partes interesadas y así tiene la oportunidad de desvirtuarlas.

79. De la misma forma durante la tramitación del juicio, de existir una causal de improcedencia que dé lugar al desechamiento de plano de la demanda, la parte quejosa puede interponer recurso de queja.<sup>19</sup> En la sentencia definitiva, el órgano jurisdiccional puede sobreseer en el juicio, por considerar que se actualiza una causal de improcedencia. Decisión que la quejosa puede impugnar mediante recurso de revisión.<sup>20</sup>

80. Por medio de los recursos referidos la parte quejosa puede plantear la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de Amparo en los que se sustentó la improcedencia del juicio de amparo. Por lo que es razonable que, para el estudio de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, se requiera, precisamente, de dicho acto de aplicación, sin que se deje en un estado de desprotección a la persona quejosa.

<sup>19</sup> Artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo.

<sup>20</sup> Artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo.





81. Ahora bien, como se asentó en el apartado anterior, la vista prevista en el artículo 64 de la ley de la materia se introdujo con el objetivo de extender el ámbito de protección de los derechos humanos de la persona quejosa para permitirle a ésta desvirtuar las causales de improcedencia advertidas por el órgano revisor, previo a que se emita la sentencia definitiva de segunda instancia, la cual es inimpugnable.

82. Mediante la citada vista, se da cuenta a la parte quejosa una **causal de improcedencia que no había sido hecha valer por alguna de las partes ni fue advertida por el órgano de primera instancia**, esto es, de una causal de improcedencia de la cual la parte quejosa no ha tenido conocimiento y, en consecuencia, la oportunidad de desvirtuar en momentos anteriores.

83. Además, como hemos señalado, el recurso de queja, así como el recurso de revisión son recursos de segunda instancia, en contra de cuyas resoluciones no existe medio de impugnación. Es decir, en los casos en los que la demanda se deseche o se sobresea en el juicio por advertirse la actualización de una causal de improcedencia, una vez dictada la sentencia definitiva, la parte quejosa no tiene a su disposición un recurso o un medio mediante el cual pueda plantear la inconstitucionalidad del artículo en el que el órgano revisor sustentó la causal de improcedencia con base en la cual determinó sobreseer.

84. Por lo que, al no existir instancias ulteriores a la segunda, el desahogo de la vista es el único momento que tiene la parte quejosa para plantear la inconstitucionalidad del precepto en el que el órgano revisor sustenta la improcedencia de su recurso.

85. Ahora, en lo que respecta a la tercera razón, se precisa lo siguiente.

86. Ya es doctrina consolidada en materia de amparo que dentro de lo que se entiende como actos reclamados, existen varios tipos que se clasifican en atención a diversos criterios (su naturaleza, acreditamiento, consumación, actuación del quejoso, permanencia o conservación etc.). Entre estos criterios se encuentra aquel que atiende a su temporalidad. Por su temporalidad, los actos reclamados se clasifican de la siguiente manera:



a. Actos pasados: aquellos que se han llevado a cabo completamente y que han producido todos sus efectos al momento de interponerse la demanda de amparo.

b. Actos presentes: aquellos que se encuentran en ejecución al momento de promoverse el amparo; es decir, actos cuya realización se encuentra en curso.

c. Actos futuros inciertos o probables: los que no se han realizado al momento de promover el amparo respecto de los cuales no existe la seguridad o certeza clara y fundada de que van a ocurrir, por lo que consisten en simples amenazas o posibles violaciones de garantías.

d. Actos futuros ciertos o inminentes: son actos que aun cuando no se han realizado, existe plena certeza de que se llevarán a cabo. Son los que habrán de efectuarse forzosamente como consecuencia legal, futura e ineludible de otros ya realizados, así como los que son resultado lógico de otros existentes.

87. Pues bien, este Tribunal Pleno estima que, en el caso en estudio, la parte quejosa se encuentra ante la aplicación futura pero inminente de la norma que prevé la causal de improcedencia advertida.

88. Desde que se encuentra dentro del supuesto normativo y el Tribunal Colegiado ha advertido su aplicabilidad al caso concreto cumple con las características necesarias para su aplicación, así que ésta se torna inminente.

89. Cuando el órgano revisor da vista a la parte quejosa de la causal de improcedencia que advirtió de oficio, informa a la quejosa que ésta se encuentra dentro del supuesto previsto en la Ley de Amparo y que, de no demostrar lo contrario, dicho supuesto será aplicado. Por lo tanto, en aras de no dejar en un estado de indefensión a la parte quejosa no debe exigírsele que espere a la aplicación formal, de dicha norma, pues, como ya se dijo, el supuesto de aplicación es inminente. Esto, incluso si el Tribunal Colegiado variara su determinación en sesión y decidiera dar procedencia al recurso y resolver el fondo, puesto que tener a la norma impugnada como de inminente aplicación únicamente lo es para habilitar el estudio sobre su constitucionalidad, sin que ello impacte la clasificación de ésta o de los diversos actos reclamados en el amparo.



90. En otras palabras, una vez que un órgano jurisdiccional de segunda instancia estima que un recurso se encuentra en algún supuesto de improcedencia, es correcto asumir que se llevará a cabo un acto de aplicación del numeral que la prevé, ya que el caso cumple con las características necesarias para que la norma le sea aplicada. Por lo tanto, si la norma será aplicada y no existe recurso ulterior para impugnar dicho precepto, lo lógico es concluir que hacer que la parte espere a resentir el efecto de la norma, la deja en un estado de desventaja e indefensión.

91. Con base en lo anterior también es posible afirmar –como lo hizo el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito– que la respuesta en sentido negativo a la pregunta derivada de los criterios contendientes resultaría en un pronunciamiento que reconocería que existen preceptos inimpugnables.

92. No sobra precisar que las consideraciones esgrimidas en la presente contradicción son aplicables tanto en el recurso de revisión como en el recurso de queja, ya que en ambos recursos el órgano revisor tiene la obligación de dar vista a la quejosa de cualquier causa de improcedencia que éste advierta de oficio. Así mismo, ambos son recursos que no admiten recurso ulterior.

93. Por lo tanto, en atención a que la figura de la vista es una exclusiva de segunda instancia, que versa sobre causales de improcedencia sobre las cuales la parte quejosa no tuvo oportunidad de pronunciarse y desvirtuar, en aras de asegurar los derechos de audiencia, recurso efectivo y acceso a la justicia, este Tribunal Pleno sostiene que en el desahogo de la vista se puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en el que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor, sin que exista un acto de aplicación, como tal, de la norma impugnada.

## VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

94. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:



"VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. EN SU DESAHOGO ES POSIBLE PLANTEAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO EN EL QUE SE SUSTENTA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO POR EL ÓRGANO REVISOR.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes al analizar asuntos en los que en el desahogo de la vista prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, las quejas plantearon la inconstitucionalidad de uno de los preceptos en los que el órgano revisor sustentó la causal de improcedencia advertida de oficio, y mientras que uno de los tribunales determinó que en el desahogo de la vista referida no es posible plantear la inconstitucionalidad de la normativa en la que se fundamenta la causal de improcedencia, ya que no existe un acto de aplicación, el otro tribunal sostuvo que sí es posible plantear la inconstitucionalidad del precepto ya que se trata de una causal de improcedencia advertida de oficio en segunda instancia para la que no existe recurso ulterior.

"Criterio jurídico: En el desahogo de la vista prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, la parte quejosa puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor, sin la necesidad de que preceda un acto de aplicación, como tal, de la norma impugnada.

"Justificación: De la interpretación sistemática de la Ley de Amparo, específicamente de los artículos 64 y 112 a 115, se aprecia que la figura de la vista a la parte quejosa prevista en el primero de los artículos citados resulta una garantía de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y de audiencia. En razón de esa salvaguarda, es que la parte quejosa puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en el que se sustenta la causa de improcedencia advertida por el órgano revisor, sin la necesidad de que exista un acto formal de aplicación previo. Esto, ya que el referido artículo 64, párrafo segundo, no prevé límite alguno a los planteamientos que se pueden realizar en el desahogo de la vista, sino que permite a la quejosa hacer valer lo que a su derecho convenga. Así mismo, el órgano revisor al conocer del referido recurso y concluir que el



respectivo juicio de amparo es improcedente emite una resolución definitiva e inimpugnable, a diferencia de las determinaciones que sobre ese aspecto dicta el órgano jurisdiccional en primera instancia. Por ende, no debe perderse de vista que, de no desestimarse la causal advertida de oficio por el órgano revisor, su aplicación es inminente y, por lo tanto, de no permitirse la impugnación de la causal advertida y que la quejosa considere inconstitucional, no existirá otro momento en el que ésta podrá hacer valer sus derechos."

## VII. Decisión

95. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto



de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios denunciados.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones y de la pregunta concreta, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

#### **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 apartándose de los párrafos 77 y 78, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose del párrafo 78, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán anunciaron sendos votos concurrentes.

#### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, que autoriza y da fe.



En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

**Nota:** El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2023 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 15, con número de registro digital: 2027518.

La tesis aislada II.2o.C.6 K (10a.), de rubro: "VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. EN SU DESAHOGO PUEDE PLANTEARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO EN QUE SE SUSTENTA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO POR EL ÓRGANO REVISOR.", citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo IV, junio de 2017, página 3053, con número de registro digital: 2014494.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 62/2016 (10a.), P./J. 4/2015 (10a.), P./J. 5/2015 (10a.), P./J. 51/2014 (10a.) y 2a./J. 39/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas, respectivamente.

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, en la contradicción de criterios 210/2022.

1. La materia del presente asunto es determinar si, a través del escrito de desahogo de la vista concedida a la parte quejosa en términos del artículo 64, párrafo



segundo, de la Ley de Amparo,<sup>1</sup> es posible integrar a la litis la inconstitucionalidad de la disposición legal que establece la causa de improcedencia cuya posible actualización fue advertida oficiosamente y novedosamente por el órgano jurisdiccional.

2. Al respecto, el Tribunal Pleno determinó como criterio jurídico que, en el desahogo de la indicada vista, el o la amparista puede oponer la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor aun si todavía no precedió un acto de aplicación, porque es el único momento en que puede hacerse este planteamiento (pues, de resultar que el juicio de amparo es improcedente, la resolución se tornaría definitiva e inimpugnable), por lo que los juzgadores deben analizar el argumento respectivo.
3. Sin embargo, difiero en un aspecto de esa conclusión. A la interrogante ¿se pueden plantear, a través del desahogo de una vista, las razones de inconstitucionalidad de una causa de improcedencia? Mi respuesta es coincidente con la alcanzada por el Tribunal Pleno: desde luego que se puede hacer. A continuación cuestiono: ¿y el juzgador está obligado a contestar esas razones? Mi respuesta sería en sentido negativo.
4. Este Alto Tribunal ha definido que, de los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que el **control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad respecto de normas generales por vía de acción** está depositado exclusivamente en los órganos del Poder Judicial de la Federación, quienes deciden en forma terminal y definitiva, por medio del análisis exhaustivo de los argumentos que los quejosos propongan en su demanda o en los casos en que proceda la suplencia de la queja, si una disposición es contraria o no a la Constitución Federal y a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte. Por su parte, el **control difuso** puede ser realizado también por otras autoridades jurisdiccionales del país en el ámbito de su competencia, de manera oficiosa si y sólo si encuentran sustento para ello, por lo que se cons-

<sup>1</sup> "Artículo 64. Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que, en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."





trifiere a establecer la legalidad del asunto sometido a su consideración, siendo que el juzgador, al aplicar la norma, puede contrastar su contenido y los derechos humanos que reconoce el orden jurídico nacional.

5. Así, en el control concentrado, es decisión del quejoso que el tema de inconstitucionalidad o inconveniencia de la norma general forme parte de la litis, al plantearlo expresamente en su demanda de amparo, por lo que debe abordarse el estudio al dictarse la resolución respectiva; mientras que en el difuso, ese tema no integra la litis, pero el juzgador puede desaplicar dicha norma, incluso oficiosamente, cuando considere que no sea acorde con la Constitución o con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.
6. Ahora, aun cuando el control difuso puede ser realizado sin que medie petición alguna de las partes, lo cierto es que ambas Salas de este Alto Tribunal, en las tesis de rubros: "CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO NO LIMITA NI CONDICIONA EL DEL CONTROL CONCENTRADO."<sup>2</sup> y "CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO."<sup>3</sup> han sostenido que es factible que alguna de las partes solicite su práctica respecto de alguna norma y, más aún, que esgrima algún argumento específico al respecto, sobre lo cual, si el órgano jurisdiccional estima fundada la pretensión, deberá desaplicar la norma bajo la motivación suficiente; pero, cuando considere que la norma no es contraria a la Constitución Federal o a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, bastará con que así lo afirme sin que sea necesaria una justificación jurídica, pues no puede imponerse al juzgador la carga de contestar razonamientos de inconstitucionalidad o inconveniencia contra una disposición general que, se insiste, no forma parte de la litis.
7. Ahora, el Tribunal Pleno, al resolver el **recurso de reclamación 130/2011** el veintiséis de enero de dos mil doce, **determinó cuál es la vía excepcional para oponer la inconstitucionalidad de preceptos de la Ley de Amparo**, a saber, los recursos que proceden en contra de las decisiones adoptadas en el juicio

<sup>2</sup> Tesis 1a. CCXC/2015 (10a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de dos mil quince, Tomo II, página mil seiscientos cuarenta y ocho, registro digital: 2010144.

<sup>3</sup> Jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.) publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de dos mil catorce, Tomo I, página novecientos ochenta y cuatro, registro digital: 2006186.



constitucional, en las que se hubiere aplicado la disposición que se considere violatoria de la Ley Fundamental; lo anterior, con base en las consideraciones torales siguientes:

"... En efecto, en coherencia con la jurisprudencia P./J. 48/2009, **a través de los recursos instituidos en la Ley de Amparo las partes están legalmente legitimadas para plantear la inconstitucionalidad de las disposiciones de este ordenamiento que regulan la actuación de los órganos jurisdicciones que conocen del juicio de amparo**, ya que las decisiones que en su momento se podrían emitir al analizar dicha ley no tendrían como propósito examinar el sustento legal del acto o actos reclamados de las autoridades responsables, sino que solamente perseguirían la finalidad de juzgar, a través del recurso que proceda, la regularidad constitucional de las disposiciones que norman el trámite y resolución del juicio de amparo, y en su caso, para que se dejen de aplicar en un asunto en concreto, sin que por ello se prejuzgue sobre la constitucionalidad de los actos reclamados.

"Por tal motivo, **a fin de asegurar que las partes en el juicio de amparo tengan a su alcance la posibilidad legal de impedir que en un caso concreto se les apliquen disposiciones de la Ley de Amparo que pudieran ser contrarias a la Constitución Federal, este Tribunal Pleno determina que, a instancia de los justiciables, también procede el análisis de los agravios respectivos**, a fin de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los analice en los recursos de su competencia, en los que ejerza su facultad de atracción, o en los que reasuma su competencia originaria, sin menoscabo de que cuando observe que alguna disposición de dicho ordenamiento se aparta del texto constitucional, sin necesidad de agravio de la parte interesada, lo declare así para los mismos efectos. ... ."

8. Posteriormente, el Tribunal Pleno aprobó la jurisprudencia P./J. 1/2017 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE CUESTIONA LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO DE LA LEY DE AMPARO, TANTO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SON COMPETENTES PARA CONOCER Y RESOLVER EL RECURSO, CON BASE EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS ORIGINARIA Y DELEGADA, SIN ATENDER AL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES INTRODUCIDO EN ESA INSTANCIA.", conforme a la cual se reiteró que es a través de los recursos que puede proponerse la inconstitucionalidad o inconveniencia de disposiciones de la Ley de Amparo, por lo que, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Tribunales Colegiados de Circuito tienen fa-



cultades para estudiar el tema correspondiente, según su competencia para conocer de los respectivos medios de impugnación.

9. Así, se aprecia que, **tratándose de la Ley de Amparo, este Alto Tribunal instituyó una especie de control concentrado para el estudio de su constitucionalidad**, toda vez que, aunque no es en la demanda en donde se esgrimen los razonamientos, lo cierto es que las partes están en aptitud de tildar de inconstitucional o inconveniente una disposición de ese ordenamiento legal que les haya sido aplicada por un juzgador de primera instancia, para lo cual deben exponer su pretensión a través del escrito de agravios en el que se interponga el recurso pertinente, siendo que queda integrada a la litis del medio de defensa, por lo que el juzgador debe proceder a su necesario análisis.
10. Cuestión aparte es la figura a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, que prevé que el órgano jurisdiccional que "advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, **dará vista al quejoso para que, en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga**"; esto es, dicha vista opera cuando el tribunal que conoce en última o única instancia del juicio de amparo advierte la posible actualización de una causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por el Juez de Distrito, supuesto en el cual deberá conceder aquel plazo al amparista para que exponga argumentos en su defensa, desde luego, antes de que se dicte la sentencia correspondiente.
11. Cabe precisar que esta figura adquiere relevancia tomando en consideración que lo que ese órgano jurisdiccional resuelva constituirá un fallo definitivo e inimpugnable, a diferencia de las determinaciones que sobre ese aspecto emite el órgano jurisdiccional que conoce en la primera instancia del juicio; lo que llevó al legislador a implementar el instrumento procesal en mención con la finalidad de dar oportunidad a la parte quejosa de apoyar la procedencia de la instancia sobre la que tiene evidente interés.
12. Sin embargo, desde mi perspectiva, de manera contraria a lo sostenido por el Tribunal Pleno, el hecho de que un órgano jurisdiccional de última instancia dé vista con la posible actualización de un motivo de improcedencia, **no implica la aplicación de la porción normativa ni siquiera de manera futura inminente**, por lo que, bajo mi apreciación, **el control de constitucionalidad que debe operar en este caso es el difuso.**



13. En efecto, en principio, el desahogo de la vista en análisis no constituye la vía que el Tribunal Pleno ha considerado es la idónea para tildar de inconstitucional algún precepto de la propia ley, ya que no se trata de un medio de impugnación, sino de una actuación dentro de la etapa de resolución; lo que conlleva que, desde luego, la pretensión no se oponga en el escrito que da lugar a alguna instancia en el juicio de amparo (demanda o recurso).
14. Además, el acuerdo con el que se da esa vista a la parte quejosa no constituye una aplicación ni siquiera inminente del precepto legal que contiene el motivo de improcedencia, toda vez que **un "acto inminente" es aquel que ya se encuentra ordenado y, por tanto, no existe duda de que se materializará en la esfera del particular afectado, pues sólo está pendiente su ejecución;** condición que no se concreta en el proveído de otorgamiento de vista ya que, por su conducto, se comunica al quejoso que el órgano jurisdiccional advierte la posible actualización de una causal de improcedencia, precisamente, para que pueda alegar lo que a su derecho convenga. Siendo que la decisión en cuanto a si se configura esa causal y, en ese tenor, si procede decretar el desechamiento de la demanda o el sobreseimiento en el juicio ocurre hasta el dictado de la resolución o sentencia correspondiente.
15. De ahí que el control concentrado no puede apreciarse como el mecanismo adecuado para estudiar la porción normativa de que se trate, sin que ello implique que escape del escrutinio constitucional, ya que, finalmente, los órganos jurisdiccionales deben ejercer un control *ex officio* al tenor de la jurisprudencia P./J. 2/2022 (11a.), de rubro: "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DEBER DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE REALIZARLO AL CONOCER JUICIOS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO [ABANDONO DE LAS TESIS AISLADAS P. IX/2015 (10a.) Y P. X/2015 (10a.)]."<sup>4</sup> y, en ese tenor, cuando observe que alguna disposición de dicho ordenamiento se aparta del texto constitucional, deberán declararlo así e inaplicarla en el caso concreto.
16. Ciertamente, es necesario que se reconozca un momento en que debe ejercerse un control de constitucionalidad del precepto que prevea el motivo de improcedencia eventualmente aplicable, por lo que, tomando en consideración que

<sup>4</sup> Jurisprudencia P./J. 2/2022 (11a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, febrero de dos mil veintidós, Tomo I, página siete, registro digital: 2024159.



las manifestaciones expresadas como desahogo de la vista son la única etapa procesal en la que las quejas y los quejosos estarían en aptitud de oponer su inconstitucionalidad, es ahí cuando debe otorgarse esa prerrogativa; máxime que el Tribunal Pleno ha definido que el proveído en el que se otorga esa vista es inimpugnable al tenor de la jurisprudencia P./J. 33/2016 (10a), de rubro: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO EMITIDO POR EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, EN CUMPLIMIENTO A LA ORDEN DEL PLENO DE ESE ÓRGANO DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO."<sup>5</sup>

17. No obstante, si bien el órgano jurisdiccional debe analizar los razonamientos de inconstitucionalidad, lo cierto es que no existe obligación de plasmar un estudio al respecto en la sentencia, dado que, se insiste, el tema no integra litis en el asunto, sino que, más bien, es objeto de un control difuso que, como ha quedado demostrado, sólo exige que el tribunal juzgador, en la hipótesis de advertir, ya sea por planteamiento expreso o de oficio, que una norma es violatoria de la Ley Fundamental o de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la inaplique en el caso concreto bajo la motivación adecuada y suficiente; mientras que, en el supuesto de que se considere que la norma no tiene los vicios de inconstitucionalidad aun cuando hayan sido planteados por el o la amparista, dicho tribunal sólo tendrá que hacer la afirmación respectiva sin desarrollar el tema.
  
18. Por tanto, en congruencia con la naturaleza y operatividad de la figura que establece el artículo 164, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, es decir, el desahogo de la vista con la posible actualización de una causal de improcedencia que, se insiste, no se basa en la aplicación ni siquiera futura e inminente de la porción normativa que la prevé y que no forma parte de la litis constitucional, sostengo que, aun cuando la parte quejosa puede plantear razones de inconstitucionalidad respecto de dicha causal, el tribunal jurisdiccional no está obligado a contestarlas sino sólo a apreciarlas y, únicamente cuando genere la convicción de que son fundadas, deberá exponer la motivación respectiva para justificar su inaplicación.

<sup>5</sup> Jurisprudencia P./J. 33/2016 (10a.) consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, enero de dos mil diecisiete, Tomo I, página siete, registro digital: 2013366.



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 2/2022 (11a.), P./J. 33/2016 (10a.) y 2a./J. 16/2014 (10a.) y aislada 1a. CCXC/2015 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas, 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas, respectivamente.

**Voto concurrente** que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de criterios 210/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de junio de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la contradicción de criterios suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Para resolver esa contradicción, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se centró en dar respuesta a la pregunta siguiente: ¿Puede la parte quejosa, en el desahogo de la vista, prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo plantear la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor?

La resolución del Tribunal Pleno respondió que sí; que la vista es una figura exclusiva de la segunda instancia, que versa sobre causales de improcedencia respecto de las cuales la parte quejosa no tuvo oportunidad de pronunciarse, por lo que con la finalidad de asegurar los derechos de audiencia, recurso efectivo y acceso a la justicia, puede hacer el planteamiento de inconstitucionalidad sin que exista, como tal, un acto de aplicación de la norma de la Ley de Amparo que prevé la causa de improcedencia con la que se da vista.

Yo voté en contra de consideraciones en el apartado correspondiente a la existencia de la contradicción de criterios, específicamente, de la pregunta concreta a responder, al igual que respecto de los apartados de estudio de fondo y criterio que debe prevalecer.

### **Razones del voto concurrente**

En este voto concurrente expondré las razones por las cuales, aun cuando compartí el sentido del proyecto, voté en contra de las consideraciones que sustentaron esos apartados. Para mayor claridad dividiré en dos puntos la justificación de este voto:



## I. En relación con la existencia de la contradicción y la pregunta a responder

Estimo que la pregunta que debía responder el Tribunal Pleno debió ser distinta. En la ejecutoria se dijo que se reunían los tres requisitos para estimar configurada la contradicción de criterios, pues los tribunales colegiados contendientes habían ejercido su arbitrio judicial, respecto de los cuales existía un punto de toque, ya que se habían pronunciado sobre la posibilidad de que en el desahogo de la vista, prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el quejoso pudiera plantear la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor, sin que exista, como tal, un acto de aplicación de dicha norma.

Estimo que ese punto de toque y la pregunta que se formuló después, no son exactos, pues en el asunto que resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito sí existió un acto de aplicación del artículo de la Ley de Amparo cuya inconstitucionalidad se planteó.

En efecto, el Juez desechó la demanda de amparo al estimar actualizada la causa de improcedencia del artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, porque no se agotó el principio de definitividad.

El Tribunal Colegiado confirmó esa decisión, pero por razones distintas, lo que evidencia que, en ese asunto, fue el Juez de Distrito quien aplicó el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, por lo que la vista que le dio el Tribunal Colegiado a la parte quejosa no fue respecto de una causa de improcedencia novedosa advertida de oficio y no analizada por el órgano inferior.

En consecuencia, podría afirmarse que, a diferencia del otro criterio contendiente, en el asunto resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito sí hubo un acto de aplicación de la Ley de Amparo el cual era impugnado a través del recurso de queja en el que se podría haber alegado la inconstitucionalidad del precepto respectivo.

En ese sentido, dado que en uno de los criterios contendientes sí existió un acto de aplicación del precepto de la Ley de Amparo cuya constitucionalidad se cuestionó al desahogar la vista, no es exacto afirmar que el punto de toque se involucra con la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta la causa de improcedencia *"advertida de oficio por el órgano revisor, sin que exista, como tal, un acto de aplicación de dicha norma"*.



En realidad, el punto de toque de la contradicción de criterios respecto del cual se pronunciaron los Tribunales Colegiados contendientes era si deben analizarse o no los planteamientos de inconstitucionalidad del precepto de la Ley de Amparo en el que se sustenta la causa de improcedencia con la que se dio vista a la parte quejosa, en términos del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, sin aludir a si esa causa de improcedencia se advirtió de oficio y sin un acto concreto de aplicación.

Por tanto, a mi juicio, la pregunta a resolverse debía ser la siguiente: *Cuando al desahogarse la vista a que se refiere el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, la parte quejosa hace valer la inconstitucionalidad del precepto que prevé la causa de improcedencia con la que se le dio vista ¿los órganos jurisdiccionales de amparo deben analizar tales planteamientos?*

Al fijar de esa manera el punto de contradicción, la argumentación de la sentencia también ameritaba ajustes, ya que la pregunta, como se contestó en la ejecutoria, estaba dirigida a determinar si la parte quejosa tiene permitido o no hacer argumentos de inconstitucionalidad al desahogar la vista; sin embargo, la jurisprudencia no puede generar esa imposibilidad a los quejosos, sino que dado que su obligatoriedad es para los órganos jurisdiccionales, la respuesta debía estar orientada a regir el actuar de éstos cuando les hagan valer esos planteamientos de inconstitucionalidad.

La realidad es que las partes están en posibilidad de hacer valer los argumentos que consideren convenientes sin ninguna restricción, es decir, tienen la libertad de hacer cualquier clase de planteamiento y la jurisprudencia no puede controlar su actuar ni impedir que lo hagan.

Por otro lado, con la pregunta que he mencionado, también se hubiera eliminado la referencia al "órgano revisor", pues el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, se refiere a los "órganos jurisdiccionales de amparo" y, al interpretar esa disposición, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que la vista ahí contemplada "... también es aplicable para el caso en que, en el trámite del juicio de amparo directo, como instancia terminal, se estima de oficio que se actualiza una causa de improcedencia".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Así se advierte de la jurisprudencia P./J. 51/2014 (10a.), de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA, SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVE, COMO EN AMPARO DIRECTO". Registro digital: 2007920.





## II. En relación con el fondo y el criterio que prevaleció

La conclusión a la que llegó el Tribunal Pleno descansa en tres razones fundamentales: **1)** la Ley de Amparo no restringe el tipo de argumentos que pueden exponerse en el desahogo de la vista; **2)** es una figura de segunda instancia y en la que no existe un recurso ulterior en que la parte agraviada pueda hacer valer sus argumentos; y, **3)** a pesar de que el artículo en el que se sustenta la causal de improcedencia advertida por el órgano revisor no ha sido aplicado, de no desvirtuarse, su aplicación es futura e inminente.

Sobre esto último, en la ejecutoria se dijo que una vez que un órgano jurisdiccional de segunda instancia estima que un recurso se encuentra en algún supuesto de improcedencia, es correcto asumir que se llevará a cabo un acto de aplicación del numeral que la prevé, ya que el caso cumple con las características necesarias para que la norma le sea aplicada, razón por la cual, si la norma será aplicada y no existe recurso ulterior para impugnar dicho precepto, lo lógico es concluir que hacer que la parte espere a resentir el efecto de la norma, la deja en un estado de desventaja e indefensión.

En general, comparto la conclusión de que los órganos jurisdiccionales deben atender o dar respuesta a los planteamientos de inconstitucionalidad del precepto de la Ley de Amparo en que se fundamenta la causa de improcedencia con la que se le ha dado vista a la parte quejosa en términos del artículo 64, párrafo segundo, de esa ley; sin embargo, no coincido con que su aplicación deba considerarse futura e inminente.

Este Alto Tribunal ha establecido una distinción entre los actos futuros clasificándolos como: **1)** de realización inminente; y, **2)** de realización incierta.

Los primeros son aquellos que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de modo que puede asegurarse que se ejecutarán en breve;<sup>2</sup> mientras que los segundos son aquellos cuya realización es remota, ya que su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones.<sup>3</sup>

Bajo ese entendimiento, el hecho de que un órgano jurisdiccional dé vista a la parte quejosa con la posible actualización de una causa de improcedencia no im-

<sup>2</sup> Véase la tesis sin número que lleva por rubro: "ACTOS FUTUROS INMINENTES.". Registro digital: 343111.

<sup>3</sup> Véase la jurisprudencia que lleva por rubro: "MULTAS DE QUE SE APERCIBE AL POSIBLE INFRAC- TOR, QUE DEPENDE LA ACTIVIDAD DE ÉSTE. SON ACTOS FUTUROS E INCIERTOS QUE NO TIENEN CARÁCTER DE INMINENTES.". Registro digital: 238544.



plica que forzosa y necesariamente ésta se vaya a actualizar al momento de dictarse sentencia, por el contrario, su actualización es incierta.

Así, estimo que la aplicación de la causa de improcedencia con la que se da vista a la parte quejosa no puede considerarse como inminente, ya que la sola vista no constituye un acto preexistente a partir del cual pueda asegurarse que se aplicará la causa de improcedencia al dictarse sentencia.

La vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, es una mera propuesta que deriva, ya sea del proyecto del ponente, o bien, de la apreciación del órgano colegiado al momento de discutir el asunto en sesión.<sup>4</sup>

Por ello, cuando se decide dar vista a la parte quejosa con la *posible* actualización de una causa de improcedencia, ello no condiciona el sentido de la sentencia, pues precisamente a partir de lo que manifieste al desahogar la vista, el propio órgano colegiado puede cambiar su apreciación sobre la improcedencia al dictar sentencia.

Esto quiere decir que el hecho de que se dé vista a la parte quejosa no condiciona ni obliga al Tribunal Colegiado a aplicar la causa de improcedencia al momento de dictar sentencia y, por esa razón, su aplicación no puede considerarse como futura e inminente.

Incluso, a partir de los argumentos expuestos al desahogarse la vista, el órgano jurisdiccional puede concluir que no se actualiza la causa de improcedencia, pues de no poder reconsiderar esa cuestión, la vista carecería de propósito.

Por tanto, debió prescindirse del argumento de que la aplicación de la causa de improcedencia con la que se da vista es futura e inminente; de ahí que, compartiendo la conclusión de la ejecutoria, haya emitido mi voto en contra de consideraciones.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 5/2015 (10a.) y P./J. 51/2014 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y 14 de noviembre de

---

<sup>4</sup> Véase la jurisprudencia que lleva por rubro P./J. 5/2015 (10a.) "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, DE DAR VISTA AL QUEJOSO CUANDO ADVIERTA DE OFICIO UNA CAUSAL NO ALEGADA POR ALGUNA DE LAS PARTES NI ANALIZADA POR EL INFERIOR, PARA QUE EN EL PLAZO DE 3 DÍAS MANIFIESTE LO QUE A SU DERECHO CONVENGA, SURGE CUANDO EL ASUNTO SE DISCUTE EN SESIÓN.". Registro digital: 2008790.



2014 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 17, Tomo I, abril de 2015, página 8 y 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 24, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia rubro: "MULTAS DE QUE SE APERCIBE AL POSIBLE INFRACTOR, QUE DEPENDE LA ACTIVIDAD DE ESTE. SON ACTOS FUTUROS E INCIERTOS QUE NO TIENEN CARÁCTER DE INMINENTES." citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 66, Tercera Parte, página 55.

La tesis aislada de rubro: "ACTOS FUTUROS INMINENTES." citada en este voto, aparece publicada con la clave 95, en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CVII, página 1442.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la contradicción de criterios 210/2022.

En la sesión celebrada el veintisiete de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente contradicción de criterios 210/2022, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, los cuales se pronunciaron de manera contraria sobre si en el desahogo de la vista que el órgano jurisdiccional les dé a las partes quejas en términos del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo,<sup>1</sup> éstas pueden plantear la inconstitucionalidad del precepto en que se sustenta la posible causal de improcedencia, sin que exista un acto de aplicación de la norma impugnada.

El Tribunal Pleno determinó, por unanimidad de votos,<sup>2</sup> que en el momento indicado las partes quejas sí pueden plantear la inconstitucionalidad mencionada.

<sup>1</sup> **Artículo 64.** Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que, en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."

<sup>2</sup> En cuanto al estudio de fondo, se resolvió por unanimidad de once votos de las señoras Ministras Piña Hernández, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, y la que suscribe, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



### **Motivo de concurrencia**

Coincido con la conclusión alcanzada por el Pleno, en el sentido de que las partes quejas, al momento en que se les da vista con la posible actualización de una causal de improcedencia, sí pueden impugnar la inconstitucionalidad de dicha causal, pero me parece que la propuesta se construyó bajo la premisa de que el artículo sería aplicado de manera **inminente**, y por esa razón, no se necesita un acto de aplicación, cuestión que respetuosamente no comparto.

Por lo anterior es que considero necesario realizar las siguientes precisiones. Efectivamente el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo no limita la clase ni el tipo de argumentos que se pueden desahogar dentro de la vista, pues el quejoso puede exponer sus argumentos para desvirtuar la posible actualización de una causal de improcedencia, alegar la inconstitucionalidad de la norma, o realizar cualquier otra manifestación que a su interés convenga. Además, el desahogo de la vista es el único momento con el que cuenta el quejoso para plantear la inconstitucionalidad de la causal de improcedencia que "posiblemente" se tenga por actualizada, porque al tratarse de un acto sucedido en segunda instancia, no existe un recurso ulterior en el que la parte agraviada pueda hacer valer sus argumentos.

Ahora, la vista con la **posible** actualización de una causal de improcedencia **no conlleva su aplicación inminente**, como lo hemos visto en la experiencia de ambas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que en estos asuntos pueden suceder distintas cuestiones. A modo de ejemplo, las personas pueden exponer razones para desvirtuar la causal de improcedencia y que éstas sean consideradas suficientes por el órgano resolutor, y de ahí determinar su inaplicación. Por otro lado, también es posible que los integrantes del órgano jurisdiccional decidan que no se actualiza al deliberar de manera colegiada, o como ha pasado en otras ocasiones, se considera aplicable una causal diversa, por mencionar algunos supuestos.

Con los ejemplos señalados, lo que quiero revelar es que la vista no hace inminente la aplicación de la causal de improcedencia, de hecho, ni siquiera es su finalidad. Si su aplicación fuera inminente ya nada tendría o podría decir la persona justiciable. Por lo que este camino argumentativo desnaturaliza la razón de ser de la vista, que es precisamente, dar la posibilidad de que la parte quejosa la desvirtúe **y no se aplique**.

A mi consideración la constitucionalidad de una norma sólo puede estudiarse cuando ha sido aplicada. De lo contrario se emprendería un estudio abstracto de constitucionalidad vedado para el juicio de amparo.



Bajo esa lógica, en primer lugar, es necesario que el órgano colegiado aplique la causal de improcedencia para que, en segundo lugar y en esa misma sentencia, proceda al análisis de la constitucionalidad de la causal. Si derivado de ese estudio resulta que la causal es inconstitucional, entonces la aplicación de la misma quedará sin efectos.

Lo anterior, revela que sí es posible analizar la constitucionalidad de las normas que prevén las causales de improcedencia respetando la reglas que para el estudio de las normas prevé el juicio de amparo. Por ello considero innecesario construir una excepción para ese estudio que permita analizar las normas sin un acto de aplicación.

De ahí mi concurrencia, porque, aunque coincido en que sí es posible impugnar la constitucionalidad de la causal de improcedencia al momento en que se da vista, respetuosamente no comparto las razones que sustentan dicha conclusión ni el camino argumentativo que se desarrolla en las consideraciones de la ejecutoria.





## 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 TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR DICHA LEGISLATURA.**

**II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE HIDALGO. EL HECHO DE QUE SÓLO LA COMISIÓN PERMANENTE DE LEGISLACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES HAYA SIDO QUIEN ESTUDIÓ Y APROBÓ EL DICTAMEN DEL DECRETO IMPUGNADO, NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCESO LEGISLATIVO CON POTENCIAL INVALIDANTE [DECRETO NÚMERO 728 QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154, 155, 156 Y 158 Y DEROGA EL ARTÍCULO 157 PARA EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE HIDALGO; SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO XII DEL TÍTULO TERCERO Y LOS ARTÍCULOS 97, 98, 99 Y 100 Y ADICIONA LA FRACCIÓN III BIS DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 3 Y EL ARTÍCULO 5 TER (SIC) DE LA LEY DE SALUD PARA EL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO].**

**III. VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.**

**IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE HIDALGO. EL HECHO DE QUE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LEGISLACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES HAYA CAMBIADO DE SEDE PARA LA DELIBERACIÓN Y VOTACIÓN DEL DICTAMEN DEL DECRETO IMPUGNADO, NO CONSTITUYE**



**UNA VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE [DECRETO NÚMERO 728 QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154, 155, 156 Y 158 Y DEROGA EL ARTÍCULO 157 PARA EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE HIDALGO; SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO XII DEL TÍTULO TERCERO Y LOS ARTÍCULOS 97, 98, 99 Y 100 Y ADICIONA LA FRACCIÓN III BIS DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 3 Y EL ARTÍCULO 5 TER (SIC) DE LA LEY DE SALUD PARA EL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO].**

**V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE HIDALGO. LA DILACIÓN DE DIEZ MINUTOS EN EL REGISTRO DEL DICTAMEN PARA SU DISCUSIÓN EN EL ORDEN DEL DÍA SIGUIENTE, NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE, PORQUE NO AFECTA DE MANERA RELEVANTE AL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA [DECRETO NÚMERO 728 QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154, 155, 156 Y 158 Y DEROGA EL ARTÍCULO 157 PARA EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE HIDALGO; SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO XII DEL TÍTULO TERCERO Y LOS ARTÍCULOS 97, 98, 99 Y 100 Y ADICIONA LA FRACCIÓN III BIS DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 3 Y EL ARTÍCULO 5 TER (SIC) DE LA LEY DE SALUD PARA EL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO].**

**VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE HIDALGO. LA NEGATIVA DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO LOCAL DE OTORGAR EL USO DE LA VOZ POR UNA SEGUNDA VEZ A LAS Y LOS DIPUTADOS QUE YA HABÍAN INTERVENIDO EN EL DEBATE, NO TIENE EL ALCANCE DE INVALIDAR EL PROCESO LEGISLATIVO [DECRETO NÚMERO 728 QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154, 155, 156 Y 158 Y DEROGA EL ARTÍCULO 157 PARA EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE HIDALGO; SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO XII DEL TÍTULO TERCERO Y LOS ARTÍCULOS 97, 98, 99 Y 100 Y ADICIONA LA FRACCIÓN III BIS DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 3 Y EL ARTÍCULO 5 TER (SIC) DE LA LEY DE SALUD PARA EL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO].**





**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE HIDALGO. EL DECRETO IMPUGNADO CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN LEGISLATIVAS, YA QUE EL CONGRESO LOCAL CUENTA CON LA COMPETENCIA PARA MODIFICAR TANTO EL CÓDIGO PENAL COMO LA LEY DE SALUD LOCALES A QUE SE REFIERE DICHO DECRETO, Y CONFORME A SU EXPOSICIÓN DE MOTIVOS SE ADVIERTE QUE LAS MODIFICACIONES SE REFIEREN A LAS RELACIONES SOCIALES QUE REQUIEREN SER REGULADAS, PUES GARANTIZA EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO A LA SALUD DE LAS MUJERES Y EL DERECHO A DECIDIR LIBREMENTE EL NÚMERO DE ESPACIAMIENTO DE SUS HIJAS E HIJOS [DECRETO NÚMERO 728 QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154, 155, 156 Y 158 Y DEROGA EL ARTÍCULO 157 PARA EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE HIDALGO; SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO XII DEL TÍTULO TERCERO Y LOS ARTÍCULOS 97, 98, 99 Y 100 Y ADICIONA LA FRACCIÓN III BIS DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 3 Y EL ARTÍCULO 5 TER (SIC) DE LA LEY DE SALUD PARA EL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO].**

**VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE HIDALGO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE, NI AUN EN SUPLENCIA DE LA QUEJA, DEL "DECRETO NÚMERO 728 QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154, 155, 156 Y 158 Y DEROGA EL ARTÍCULO 157 PARA EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE HIDALGO; SE REFORMA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO XII DEL TÍTULO TERCERO Y LOS ARTÍCULOS 97, 98, 99 Y 100 Y ADICIONA LA FRACCIÓN III BIS DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 3 Y EL ARTÍCULO 5 TER (SIC) LEY DE SALUD PARA EL ESTADO DE HIDALGO", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE HIDALGO, TOMO CLIV, ALCANCE SIETE, NÚMERO 27, DE SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2021. DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO. 10 DE ABRIL DE 2023. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	5
<b>II.</b>	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	Se tiene por impugnado el Decreto Número 728 "Que reforma los artículos 154, 155, 156 y 158 y deroga el artículo 157 para el Código Penal del Estado de Hidalgo; se reforma la denominación del capítulo XII del título tercero y los artículos 97, 98, 99 y 100 y adiciona la fracción III Bis del apartado A del artículo 3 y el artículo 5 Ter (sic) Ley de Salud para el Estado de Hidalgo", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, tomo CLIV, alcance siete, número 27, de seis de julio de dos mil veintiuno.	6
<b>III.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial es oportuno.	8
<b>IV.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El escrito fue presentado por parte legitimada.	9
<b>V.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	En el presente caso no se plantearon causas de improcedencia, ni se advierte de oficio la actualización de alguna.	11
<b>VI.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	1. De los antecedentes relatados, se advierte que los problemas constitucionales que debe resolver esta Suprema Corte son los siguientes:  <b>I.</b> Si debe invalidarse el decreto impugnado ya que existieron diversas violaciones a las formalidades del proceso legislativo; y,  <b>II.</b> Si el decreto combatido cumple con los requisitos de fundamentación y motivación legislativa.	11



<p><b>Violaciones respecto a la discusión y aprobación del dictamen en Comisiones</b></p>	<p>La primera violación planteada consiste en que el presidente de la directiva retornó el dictamen únicamente a la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, sin que se encuentre facultado para ello.</p> <p>El proyecto plantea que, el hecho de que únicamente haya sido la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales quien haya estudiado y aprobado el dictamen, no se traduce en una violación al proceso legislativo que cuente con un potencial invalidante, por dos razones fundamentales.</p> <p>La primera, porque la elaboración de un dictamen en forma conjunta por dos Comisiones, en tratándose de asuntos que atañen a la competencia de ambas, no es obligatorio, sino meramente potestativo.</p> <p>La segunda, porque el Pleno de esta Corte ya ha determinado que, por regla general, dentro de las violaciones de carácter formal que carecen de potencial invalidante, se encuentran las relativas a que "la iniciativa haya sido dictaminada por la Comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra", ya que en esos supuestos "carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente".</p>	<p>29</p>
<p><b>Violaciones respecto a la inclusión del dictamen en el orden del día</b></p>	<p>Los diputados promoventes plantean que el dictamen no fue registrado antes de las catorce horas del día anterior para su discusión en el Pleno, lo cual viola el Reglamento del Congreso Local.</p>	<p>35</p>



	<p>El proyecto precisa que, si bien el referido dictamen fue registrado ante la Secretaría de Servicios Legislativos a las 14:10 horas y no antes de las 14:00 horas, como lo ordena el reglamento, lo cierto es que la dilación de diez minutos respecto al registro del dictamen para su discusión en el orden del día, no cuenta con un potencial invalidante, pues si bien existió una infracción a la hora máxima de registro –las catorce horas–, lo cierto es que la misma en forma alguna puede considerarse, razonablemente, como una afectación relevante del principio de equidad en la deliberación parlamentaria.</p>	
<b>Violaciones en la discusión y votación del dictamen en el Pleno</b>	<p>Finalmente, la parte promovente señala que a los diputados no se les permitió hacer uso de la voz en una segunda oportunidad para debatir el referido dictamen, con lo cual se violó el principio de equidad legislativa.</p> <p>Al respecto, el proyecto plantea que la negativa del presidente del Congreso de otorgar el uso de la voz por una segunda vez a los diputados que ya habían intervenido en el debate, no tiene el alcance de invalidar el proceso legislativo, pues lo relevante es que sí se permitió la deliberación legislativa, tanto a favor, como en contra del proyecto, así como el derecho de manifestar el sentido de su voto; cumpliéndose con el requisito de mayoría simple para su aprobación en el Pleno.</p>	39
<b>Indebida fundamentación y motivación del Decreto impugnado</b>	<p>En su segundo concepto de invalidez la parte accionante argumenta que el decreto impugnado no se encuentra debidamente fundado y motivado, toda vez que fue emanado de un procedimiento legislativo viciado.</p>	42



		<p>El proyecto considera infundado el motivo de disenso expuesto, por dos razones. La primera, porque la indebida fundamentación y motivación se hace depender de que el procedimiento legislativo se encuentre viciado, lo cual, como se ha expuesto, no acontece en el presente caso –al menos no con algún potencial invalidante–.</p> <p>La segunda, porque se advierte que el Congreso demandado cuenta con la competencia para modificar tanto el Código Penal, como la Ley de Salud, ambos para el Estado de Hidalgo –fundamentación–.</p> <p>Asimismo, las reformas a los referidos ordenamientos locales cumplen con el requisito de motivación legislativa, pues del proceso legislativo se advierte que se refieren a las relaciones sociales que requieren ser reguladas –motivación–, pues conforme a su exposición de motivos se advierte que la emisión normativa atiende, sustancialmente, a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la salud de las mujeres y el derecho a decidir libremente el número de espaciamiento de sus hijas e hijos.</p>	
<p>VII.</p>	<p><b>DECISIÓN</b></p>	<p>PRIMERO.—Es <b>procedente pero infundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la <b>validez</b> del "Decreto Número 728 que reforma los artículos 154, 155, 156 y 158 y deroga el artículo 157 para el Código Penal del Estado de Hidalgo; se reforma la denominación del capítulo XII del título tercero y los artículos 97, 98, 99 y 100 y adiciona la fracción III bis del apartado A del artículo 3 y el artículo 5 Ter (sic) de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo", publicado en el Periódico</p>	<p>45</p>



		<p>Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de esta determinación.</p> <p>TERCERO.—<b>Publíquese</b> esta sentencia en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	---	--

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

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 116/2021, promovida por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo contra el Decreto número 728 "Que reforma los artículos 154, 155, 156 y 158 y deroga el artículo 157 para el Código Penal del Estado de Hidalgo; se reforma la denominación del capítulo XII del título tercero y los artículos 97, 98, 99 y 100 y adiciona la fracción III bis del apartado A del artículo 3 y el artículo 5 Ter (sic) Ley de Salud para el Estado de Hidalgo", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Tomo CLIV, alcance siete, número 27, de seis de julio de dos mil veintiuno.

### Trámite de la demanda

1. Por escrito recibido el cuatro de agosto de dos mil veintiuno mediante buzón judicial automatizado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Asael Hernández Cerón, en su carácter de representante común de diversos diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, promovió acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Número 728 "Que reforma los artículos 154, 155, 156 y 158 y deroga el artículo 157 para el Código Penal del Estado de Hidalgo; se reforma la denominación del capítulo XII del título tercero y los artículos 97, 98, 99 y 100 y adiciona la fracción III Bis del apartado A del artículo 3 y el artículo 5 Ter (sic) de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, tomo CLIV, alcance siete, número 27,



de seis de julio de dos mil veintiuno. Señalando como órganos que emitieron y promulgaron la mencionada norma al Congreso y al gobernador de dicha entidad federativa.

2. En escrito recibido mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el cinco de agosto de dos mil veintiuno, los diputados: 1. Mayka Ortega Eguiluz, 2. José Luis Espinosa Silva, 3. Adela Pérez Espinoza, 4. Areli Rubí Miranda Ayala, 5. Asael Hernández Cerón, 6. Claudia Lilia Luna Islas, 7. María Teodora Islas Espinoza, 8. Viridiana Jajaira Aceves Calva, 9. Felipe Ernesto Lara Carballo, 10. Marcelino Carbajal Oliver y 11. Miguel Ángel Peña Flores; precisaron que las personas que se mencionaron al inicio de la demanda y que no suscribieron dicho documento no deben ser considerados como promoventes de este medio de control constitucional, por lo que solicitan que sólo a ellos se les tenga como tales, toda vez que fueron los únicos que firmaron el documento.

3. Mediante proveído de seis de agosto de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, respectivamente, formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 116/2021, y designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

4. Por auto de nueve de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes. Igualmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que sólo en el caso de considerar que el presente asunto trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su derecho conviniera.

### **Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez**

5. Los promoventes estimaron violados los artículos 1o., 6o., 14, 16, 17, 41, 61 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 1, 2, 13, 16, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 30, 34 y 49



de la Constitución Política del Estado de Hidalgo; 25, 62, 145, 146 y 170 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo y los artículos 73, 76 y 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo; e hicieron valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

• **Primero. Violaciones al procedimiento legislativo.** En su primer concepto de violación aducen que debe invalidarse el decreto combatido, ya que existen al menos cuatro violaciones al procedimiento legislativo, a saber: **(I)** la iniciativa no se dictaminó conjuntamente por las Comisiones a las cuales les fue turnada; **(II)** la Comisión dictaminadora sesionó en una sede diversa y sin la totalidad de sus integrantes; **(III)** el dictamen aprobado no fue inscrito antes de las 14:00 horas del día previo a la sesión; y **(IV)** no se permitió a los legisladores hacer uso de la voz en una segunda ronda en la discusión del dictamen y no se tomó la votación conforme a lo establecido en el artículo 79 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo.

• **Segundo. Indebida fundamentación y motivación del decreto impugnado.** En su segundo concepto de invalidez argumentan que el decreto impugnado no se encuentra debidamente fundado y motivado, toda vez que fue emanado de un procedimiento legislativo viciado, tal y como fue expuesto en el primer concepto de invalidez.

### Informe de las autoridades

6. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales en síntesis consisten en lo siguiente:

7. El **Poder Legislativo del Estado de Hidalgo**, a través del presidente de su mesa directiva, señaló:

• **Violaciones al procedimiento legislativo.** Respecto al primer concepto de invalidez aduce que: **(I)** el presidente de la Mesa Directiva tiene la facultad de retornar un dictamen a la Comisión que estime pertinente, lo cual aconteció en el caso concreto; **(II)** si bien la Comisión dictaminadora sesionó en lugar diverso, lo cierto es que ello atendió a la irrupción de manifestantes que se presentaron a la sesión; **(III)** el hecho de que el dictamen no fuera inscrito antes de las 14:00





horas del día previo a la sesión, atendió a los manifestantes que irrumpieron en el Congreso, siendo que de cualquier manera se inscribió a las 14:10 horas; **(IV)** no había necesidad de dar la palabra por una segunda vez a los legisladores, pues después de una robusta primera intervención de quienes participaron, se consideró que el asunto estaba suficientemente discutido.

• **Indebida fundamentación y motivación del decreto impugnado.** En cuanto al segundo concepto de violación, precisa que el decreto se encuentra debidamente fundado y motivado, pues aunado a que se cumplieron las formalidades del procedimiento legislativo, se actuó dentro de las atribuciones que la Constitución confiere al Congreso –fundamentación– y las normas aprobadas se refieren a relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas –motivación–.

8. El **Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo** señaló en su informe que es cierto que promulgó y ordenó la publicación del decreto impugnado.

### Cierre de instrucción

9. **Cierre de la instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción.

## I. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del Decreto Número 728 "Que reforma los artículos 154, 155, 156 y 158 y deroga el artículo 157 para el Código Penal del Estado de Hidalgo; se reforma la denominación del capítulo XII del título tercero y los artículos 97, 98, 99 y 100 y adiciona la fracción III Bis del apartado A del artículo 3 y el artículo 5 Ter (sic) de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, tomo CLIV, alcance siete, número 27, de seis de julio de dos mil veintiuno.



## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

11. Las normas modificadas en virtud del decreto impugnado establecen lo siguiente:

### **Código Penal para el Estado de Hidalgo**

**"Artículo 154.** Aborto es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación. Para los efectos de este Código, el embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio."

**"Artículo 155.** Se le impondrá de seis meses a un año de prisión y de 10 a 40 días multa a la mujer que cometa el delito de aborto. Igual pena se aplicará a quien haga abortar a la mujer con consentimiento de ésta."

**"Artículo 156.** Aborto forzado es la interrupción del embarazo sin el consentimiento de la mujer. A quien cometa el delito de aborto forzado, se le aplicará una pena de tres a siete años de prisión y de 40 a 150 días multa, y si mediare violencia, se impondrá de cuatro a nueve años de prisión y de 50 a 200 días multa.

"Si el delito de aborto lo comete un médico partero, enfermero o practicante de medicina, además de las penas que le correspondan, se impondrá al responsable la suspensión del ejercicio profesional por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta."

**"Artículo 157.** Se deroga.

**"Artículo 158.** Son excluyentes de responsabilidad penal en el delito de aborto:

"I. Cuando sea resultado de una conducta culposa de la mujer embarazada;

"II. Cuando el embarazo sea resultado de hechos posiblemente constitutivos del delito de violación, estupro o de la conducta típica prevista por el Artículo 182 de este código, independientemente de que exista o no, causa penal sobre dichos delitos, previo al aborto.



"III. Cuando el embarazo ponga en riesgo la salud o la vida de la mujer; o

"IV. Cuando a juicio de un médico especialista en la materia, exista razón suficiente para diagnosticar que el producto de un embarazo presenta graves alteraciones genéticas o congénitas, que puedan dar como resultado daños físicos o mentales al producto de la gestación, siempre y cuando se tenga el consentimiento de la mujer embarazada."

### **Ley de Salud para el Estado de Hidalgo**

#### **"Artículo 3 ...**

#### **"A**

"...

**"III bis.** La interrupción legal del embarazo; ..."

**"Artículo 5 ter.** Las instituciones públicas, privadas y sociales que presten servicios de salud en el Estado de Hidalgo, deberán proveer el servicio para la interrupción legal del embarazo, de forma gratuita y en condiciones de calidad y salubridad que garanticen la dignidad humana de las mujeres en los supuestos permitidos en el Código Penal para el Estado de Hidalgo y a solicitud de la interesada, quien deberá cubrir los requisitos establecidos en las disposiciones aplicables, en el caso de las instituciones públicas, dicho servicio deberá ser gratuito.

"El Gobierno del Estado de Hidalgo tendrá la obligación de proporcionar información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos de la interrupción del embarazo; así como de los apoyos y alternativas existentes, para que se tome la decisión de manera libre, informada y responsable."

### **"CAPÍTULO XII**

#### **"Centros penitenciarios o de reinserción social**

**"Artículo 97.** Para los efectos de esta ley, se entiende por reclusorio, centro penitenciario o centro de reinserción social, la institución pública destinada al



internamiento de quienes se encuentran privados de su libertad corporal en virtud a una resolución judicial."

**"Artículo 98.** Corresponde al Gobierno del Estado integrar, dirigir y administrar en forma permanente los servicios médicos que se presten en los centros penitenciarios o de reinserción social, incluido el cuidado de la salud materno infantil, la interrupción legal del embarazo y la rehabilitación de la farmacodependencia, a efecto de otorgar oportuna y eficientemente la atención a las internas y a los internos, para lo cual, los directores de dichas instituciones deberán de proveer de todos los elementos para prevenir y, en su caso, contrarrestar los riesgos y daños en la vida y salud de las personas en reclusión, pudiendo solicitar el apoyo a la Secretaría de Salud.

"Corresponde al Gobierno del Estado integrar, dirigir y administrar en forma permanente los servicios médicos, incluida la interrupción legal del embarazo y la rehabilitación de la farmacodependencia, que se presten en reclusorios, centros penitenciarios o de reinserción social, a efecto de otorgar oportuna y eficientemente la atención a los internos, para lo cual, los directores de dichas instituciones deberán de proveer de todos los elementos para prevenir y, en su caso, contrarrestar los riesgos y daños en la vida y salud de los internos, pudiendo solicitar el apoyo a la Secretaría de Salud."

**"Artículo 99.** Los encargados de los servicios médicos de reclusorios, centros penitenciarios o centros de reinserción social inmediatamente de que tengan conocimiento de una enfermedad transmisible, deberán adoptar las medidas necesarias para evitar la propagación, dando aviso a la Autoridad Sanitaria."

**"Artículo 100.** La Secretaría de Salud, en coordinación con las autoridades competentes, vigilarán la sanidad de los reclusorios, centros penitenciarios o centros de reinserción social, a fin de prevenir y evitar riesgos o daños a la salud de los internos."

### III. OPORTUNIDAD

12. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación



conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**".

13. En congruencia con lo anterior, el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos textualmente establece:

**"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."

14. El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **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.

15. En el caso, el decreto de reformas impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el **martes seis de julio** de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad **inició el miércoles siete de julio** de dos mil veintiuno y **concluyó el jueves cinco de agosto** del mismo año.

16. En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial



y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **cuatro de agosto de dos mil veintiuno**, por lo que su **interposición resulta oportuna**.

#### IV. LEGITIMACIÓN

17. Se procede a analizar la legitimación de la parte promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

18. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, como fue relatado en el apartado de antecedentes, posteriormente a la promoción de la demanda de inconstitucionalidad, los diputados Mayka Ortega Eguiluz, José Luis Espinosa Silva, Adela Pérez Espinoza, Viridiana Jajaira Aceves Calva, Felipe Ernesto Lara Carballo, Marcelino Carbajal Oliver, Asael Hernández Cerón, Claudia Lilia Luna Islas, María Teodora Islas Espinoza, Areli Rubí Miranda Ayala y Miguel Ángel Peña Flores, aclararon que las personas que se mencionaron al inicio de la demanda y que no firmaron dicho documento no deben ser considerados como promoventes de este medio de control constitucional, por lo que solicitan que sólo a ellos se les tenga como tales.

19. En ese sentido, a partir de la referida precisión, se advierte que quienes efectivamente suscriben la demanda constituyen el treinta y seis por ciento de los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo.<sup>1</sup>

20. Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal establece:

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

"...

<sup>1</sup> Conforme al artículo 18 de la Constitución de tal entidad federativa, el Congreso se encuentra compuesto "por 18 diputados de mayoría electos por votación directa, secreta y uninominal mediante el sistema de distritos electorales y 12 diputados electos según el principio de representación proporcional". En ese sentido, si suscriben la demanda 11 de los 30 diputados que integran el Poder Legislativo, se obtiene un porcentaje del 36.6 %.



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

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

"...

**"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano."**

21. Apoya la conclusión anterior la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007, que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33 % de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33 % de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33 % de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en**



la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33 % de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33 % de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."<sup>2</sup>

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

22. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Siendo que tampoco se advierte oficiosamente que se actualice alguna en el presente caso, por lo que se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

23. De los antecedentes relatados se advierte que los problemas constitucionales que debe resolver esta Suprema Corte son los siguientes:

I. Si debe invalidarse el decreto impugnado ya que existieron diversas violaciones a las formalidades del proceso legislativo y

II. Si el decreto combatido cumple con los requisitos de fundamentación y motivación legislativa.

24. Como se aprecia, en este medio de control constitucional la litis efectivamente planteada atañe, en forma exclusiva, a vicios del procedimiento legislativo,

<sup>2</sup> Tesis P./J. 7/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, registro digital: 172641.





sin que se expongan argumentos tendientes a combatir el producto de tal proceso, es decir, encaminados a impugnar el contenido material de los preceptos que fueron reformados o modificados mediante el decreto combatido. En ese sentido, se procederá a examinar, en el orden indicado, los problemas jurídicos efectivamente planteados en la presente acción de inconstitucionalidad.

**25. 1. Violaciones al procedimiento legislativo.** Los diputados promoventes aducen que debe invalidarse el decreto combatido ya que no cumple con las formalidades legislativas previstas, toda vez que:

**I.** Por decisión unilateral e ilegal del presidente de la Mesa Directiva del Congreso, la iniciativa únicamente fue dictaminada por la Comisión de Puntos Constitucionales, a pesar de que previamente había sido turnada para su estudio junto con la diversa Comisión de Seguridad Ciudadana y Justicia;

**II.** La Comisión de Puntos Constitucionales sesionó en una Sala diversa a la que correspondía, sin que ello haya sido notificado a los demás legisladores que forman parte de tal comisión;

**III.** El dictamen aprobado por la citada Comisión no fue inscrito antes de las 14:00 horas del día previo a la sesión, conforme lo ordena el precepto 57 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo y

**IV.** En la sesión del Pleno del Congreso no se permitió a los legisladores hacer uso de la voz en una segunda oportunidad para debatir el referido dictamen, con lo cual se violó el principio de equidad legislativa y al momento de someter a votación nominal no se siguió el procedimiento establecido en el artículo 79 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, pues no se permitió indicar el sentido del voto, toda vez que la Secretaría no recogió la votación de manera completa para que el presidente de la directiva declarara el resultado.

26. Para determinar si en el caso concreto se incurrió en las referidas violaciones y, en su caso, si éstas tienen un potencial invalidante, se señala, en primer término, que son varios los precedentes que contienen la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre violaciones al procedimiento legislativo, entre otros,



las acciones de inconstitucionalidad 9/2005;<sup>3</sup> 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006;<sup>4</sup> 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015;<sup>5</sup> 36/2013 y su acumulada 37/2013;<sup>6</sup> y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017.<sup>7</sup> Y las controversias constitucionales 58/2013;<sup>8</sup> 41/2014;<sup>9</sup> 34/2014<sup>10</sup> y 63/2016.<sup>11</sup>

27. De esos precedentes destacan como principios relevantes los siguientes:

- Se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro Texto Constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas **se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa**. Así, se busca, al final de cuentas, **que las normas cuenten efectivamente con una dignidad democrática** que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una Legislatura, lo cual se obtiene con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de éstas y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano;

- Lo mínimo indispensable que debe cumplirse en un trabajo legislativo **es el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de**

<sup>3</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 13 de junio de 2005.

<sup>4</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández, 4 de enero de 2007.

<sup>5</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 3 de septiembre de 2015.

<sup>6</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 13 de septiembre de 2018.

<sup>7</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de enero de 2020.

<sup>8</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan N. Silva Meza, 2 de junio de 2015.

<sup>9</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 29 de septiembre de 2015.

<sup>10</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 6 de octubre de 2015.

<sup>11</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 23 de septiembre de 2019.



**todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad**, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública y

• Existen **dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidante del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria**;<sup>12</sup> el primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo, es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos deben entenderse no como excluyentes, **sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo**.

28. Al respecto, es necesario tener en cuenta que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, así como su reglamento, se establecen las formalidades del proceso legislativo que, precisamente, se estiman vulneradas por los diputados promoventes. Tales exigencias normativas del trabajo legislativo pueden sintetizarse de la manera siguiente:

<sup>12</sup> Criterio que se refleja en la tesis aislada P. XLIX/2008, de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto." (Tesis P. XLIX/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital: 169493).



• **Reglas sobre el trabajo de las Comisiones.** Toda iniciativa de ley o decreto presentada **deberá pasar a la Comisión o Comisiones respectivas para su estudio y dictamen.**<sup>13</sup> La competencia de las Comisiones permanentes **se relaciona a sus respectivas denominaciones.** Cuando se deba resolver cualquier asunto que contenga temas que sean de competencia de diversas Comisiones, **éste podrá resolverse en Comisiones conjuntas.**<sup>14</sup>

Para la celebración de las sesiones de las Comisiones, será necesario que concurren, **cuando menos la mitad más uno del número total de diputados que las integran.** El dictamen o resolutivo presentado, deberá ser avalado con firma autógrafa **por la mayoría de los integrantes de la Comisión para ser presentado ante el Pleno.**<sup>15</sup>

• **Reglas sobre la elaboración del orden del día para la sesión del Pleno del Congreso.** Para la integración del orden del día, la directiva del Congreso considerará **exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados** en la Secretaría de Servicios Legislativos, **hasta antes de las catorce horas del día anterior a la sesión,** salvo acuerdo de la Junta de Gobierno. Todos los dictámenes que sean entregados a la Secretaría de Servicios Legislativos, para su inclusión

<sup>13</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

"Artículo 48. Toda iniciativa de ley o decreto presentada, deberá pasar a la comisión o comisiones respectivas."

<sup>14</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

"ARTÍCULO 75. El Congreso del Estado, para el ejercicio de sus funciones, contará con Comisiones Permanentes, Especiales, de Protocolo y Cortesía. En el reglamento de esta ley, se regulará la organización y funcionamiento de las mismas.

"Las comisiones continuarán funcionando en los recesos del Congreso y los asuntos que resuelvan podrán despacharse en el siguiente periodo de sesiones, se trate de ordinarios o extraordinarios.

"Las Comisiones de Protocolo y Cortesía que designe el presidente de la directiva, para dar cumplimiento al ceremonial, tendrán el carácter de transitorias.

"La competencia de las comisiones permanentes se relaciona a sus respectivas denominaciones. Cuando se deba resolver cualquier asunto que contenga temas que sean de competencia de diversas comisiones, éste podrá resolverse en comisiones conjuntas."

<sup>15</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

"ARTÍCULO 87. El dictamen o resolutivo presentado, deberá ser avalado con firma autógrafa por la mayoría de los integrantes de la Comisión para ser presentado ante el Pleno; en caso de que alguno de los integrantes no estuviere de acuerdo con el mismo, podrá presentar voto particular por escrito debidamente fundamentado, pudiendo exponer ante el Pleno o la Diputación Permanente en su caso, los motivos y fundamentos que lo originaron."



en el orden del día de la sesión que corresponda, **serán en forma escrita y magnética y deberán estar debidamente firmados por los integrantes de la Comisión o Comisiones**, anexando los votos particulares en caso de que los hubiere.<sup>16</sup>

**Los dictámenes serán enviados a los diputados, por escrito y al correo electrónico oficial** que al respecto se autorice. La unidad auxiliar en el proceso legislativo **deberá enviar a los diputados, por correo electrónico** los archivos que contengan, **orden del día**, documentos en cartera y relación de asuntos generales, **a más tardar a las diecinueve horas del día anterior de la sesión de referencia**.<sup>17</sup>

• **Reglas sobre el proceso de discusión en el Pleno del Congreso.** La discusión es la etapa del proceso legislativo en que se evalúan, debaten y deliberan, los dictámenes.<sup>18</sup> Para que puedan celebrarse legalmente las sesiones, **será necesario que concurren, cuando menos, la mitad más uno del número total de diputados**.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo "ARTÍCULO 57. Para la integración del orden del día, la directiva considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados en la Secretaría de Servicios Legislativos, hasta antes de las catorce horas del día anterior a la sesión, salvo acuerdo de la Junta de Gobierno.

"Para el caso de que se presentara algún asunto con el carácter de urgente o hubiere necesidad de retirar otro ya comprendido en el orden del día, el presidente de la directiva someterá a consideración del Pleno, la modificación del mismo; lo anterior no aplica al registro de los asuntos generales, para ello bastará la solicitud del diputado que lo haya registrado."

"ARTÍCULO 70. Todos los dictámenes que sean entregados a la Secretaría de Servicios Legislativos, para su inclusión en el orden del día de la sesión que corresponda, serán en forma escrita y magnética y deberán estar debidamente firmados por los integrantes de la Comisión o Comisiones, anexando los votos particulares en caso de que los hubiere.

"Los dictámenes serán enviados a los diputados, por escrito y al correo electrónico oficial que al respecto se autorice, para efecto de que se pueda leer en el Pleno, un extracto del mismo o se dispense la lectura del dictamen respectivo."

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo "ARTÍCULO 72. La discusión es la etapa del proceso legislativo en que se evalúan, debaten y deliberan, los dictámenes y demás resolutivos de que conozca el Pleno o la Diputación Permanente."

<sup>19</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

"ARTÍCULO 104. Para que puedan celebrarse legalmente las sesiones, será necesario que concurren, cuando menos, la mitad más uno del número total de diputados que integran el Pleno.



Todo proyecto de ley o decreto, **se discutirá en lo general y en lo particular**. Presentados los dictámenes, se les dará lectura y concluida la misma, el Pleno o la Diputación Permanente, en su caso, acordarán si se procede a la discusión y votación.<sup>20</sup> Durante las discusiones, **los diputados podrán ejercer su derecho de hacer uso de la palabra en pro o en contra del dictamen**. El presidente de la directiva formulará la lista de los diputados que soliciten la palabra en pro o en contra del dictamen. Los demás diputados que no estén inscritos para hacer uso de la palabra, **podrán pedirla para aclarar o abundar hechos o contestar alusiones personales**.

- Los diputados que no estén inscritos, podrán pedir la palabra desde su curul al presidente de la directiva para hacer una pregunta al orador, pero la aceptación y la respuesta será discrecional para éste. Queda estrictamente prohibida, cualquier discusión en forma de diálogo. Las intervenciones de los oradores, en las discusiones, no podrán durar más de diez minutos sin permiso del Pleno o de la Diputación Permanente, en su caso. Cuando sólo hubiera oradores en pro, podrán hablar hasta tres diputados, salvo autorización expresa del presidente de la Mesa Directiva, además de los miembros de la Comisión dictaminadora.

Cuando sólo hubiere oradores en contra, después de tres intervenciones, el presidente de la Mesa Directiva preguntará si el asunto está suficientemente discutido, en caso contrario, continuarán las intervenciones. Cuando nadie pida la palabra, uno de los integrantes de la Comisión expondrá los fundamentos que

---

"En el caso de la Diputación Permanente, se estará a lo establecido en el Artículo 72 de esta ley.

"Para la celebración de las sesiones de las comisiones, será necesario que concurran, cuando menos la mitad más uno del número total de diputados que las integran, mismas que serán reguladas en el Reglamento de la presente ley."

<sup>20</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

"ARTÍCULO 143. Todo proyecto de ley o decreto, se discutirá en lo general y en lo particular; es decir, en su conjunto y en cada uno de sus artículos."

"ARTÍCULO 144. La discusión de un dictamen, se iniciará con la lectura, un extracto o la dispensa de la lectura del mismo y del voto particular si lo hubiere.

"En aquellos casos en que la iniciativa haya pasado directamente a Comisiones, se leerá ésta, a propuesta de algún diputado y con la aprobación del Pleno."



ésta tuvo para emitir su dictamen. **Hecha la exposición anterior, se procederá a la votación.**<sup>21</sup>

• **Reglas sobre la votación de los proyectos.** Cuando **hubieren hablado todos los oradores inscritos** que puedan hacer uso de la palabra, el presidente de la directiva, **preguntará si el asunto está suficientemente discutido.** En caso

<sup>21</sup> Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo "ARTÍCULO 73. Durante las discusiones, los diputados podrán ejercer su derecho de hacer uso de la palabra en las siguientes modalidades:

"I. En pro del dictamen o acuerdo, entendiéndose por éste, la argumentación a favor del resolutivo, hasta por diez minutos;

"II. En contra, entendiéndose por éste, la argumentación en desacuerdo del resolutivo hasta por diez minutos;

"III. Para hechos, para aludir a expresiones vertidas por el orador, en cuyo caso se le concederá la palabra al concluir la intervención del orador en turno, hasta por diez minutos;

"IV. Para hechos con posicionamiento, entendida como el derecho a argumentar en pro o en contra del resolutivo de que se trate. En este caso se le concederá el uso de la palabra al final de las intervenciones de los oradores inscritos, hasta por diez minutos; y,

"V. Para alusiones personales, entendiéndose por éstas, el derecho de réplica o defensa, para aclarar o pedir aclaraciones respecto de expresiones vertidas por el orador, en torno a su persona, su dicho o sus ideas. En este caso, se le concederá el uso de la palabra al concluir la intervención de quien lo aluda, hasta por diez minutos.

"Los diputados deberán respetar el tiempo de sus participaciones y una vez agotado éste, el Presidente de la directiva requerirá al orador para que concluya su participación."

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

"ARTÍCULO 145. A continuación, el presidente de la directiva formulará la lista de los diputados que soliciten la palabra en pro o en contra del dictamen, formulada la lista, los oradores hablarán alternativamente en pro o en contra, según el orden de inscripción."

"ARTÍCULO 146. Los demás diputados que no estén inscritos para hacer uso de la palabra, podrán pedirla para aclarar o abundar hechos o contestar alusiones personales. En alusiones personales se podrá conceder por una sola vez la réplica.

"Las y los diputados que no estén inscritos, podrán pedir la palabra desde su curul al presidente de la directiva para hacer una pregunta al orador, pero la aceptación y la respuesta será discrecional para éste."

"ARTÍCULO 147. Queda estrictamente prohibida, cualquier discusión en forma de diálogo."

"ARTÍCULO 148. Las intervenciones de los oradores, en las discusiones, no podrán durar más de diez minutos sin permiso del Pleno o de la Diputación Permanente, en su caso."

"ARTÍCULO 150. Cuando sólo hubiera oradores en pro, podrán hablar hasta tres diputados, salvo autorización expresa del presidente de la directiva, además de los miembros de la comisión dictaminadora."

"ARTÍCULO 151. Cuando sólo hubiere oradores en contra, después de tres intervenciones, el presidente de la directiva preguntará si el asunto está suficientemente discutido, en caso contrario, continuarán las intervenciones."

"ARTÍCULO 152. Cuando nadie pida la palabra, uno de los integrantes de la Comisión expondrá los fundamentos que ésta tuvo para emitir su dictamen.

"Hecha la exposición anterior, se procederá a la votación."



afirmativo, **se procederá inmediatamente a la votación.** En caso contrario, continuará la discusión, bastando que hablen un diputado en pro y otro en contra.<sup>22</sup>

- Declarado el proyecto **suficientemente discutido, se preguntará si se aprueba o no en lo general y en lo particular; en caso de votación afirmativa, se considerará como aprobado en ambos sentidos;** si se impugnan uno o varios artículos, podrá discutirse en lo particular. En caso de votación negativa, se preguntará, si el proyecto vuelve a la Comisión. Si la resolución es afirmativa, volverá a la Comisión para el efecto de su reforma, en sentido contrario, se tendrá por desechada.<sup>23</sup>

- Todos los asuntos que el Congreso debe resolver, **lo hará mediante votación del Pleno o de la Diputación Permanente.** La votación se tomará **por mayoría de votos de los presentes.** Cada diputado se pondrá de pie y dirá en voz alta su nombre y apellido, **manifestando la expresión: "a favor", "en contra" o "abstención",** que corresponderá a si aprueba, no aprueba o se abstiene respecto de la propuesta respectiva. **La secretaría recogerá la votación y el presidente de la directiva declarará el resultado.**<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

"ARTÍCULO 161. Cuando hubieren hablado todos los oradores inscritos que puedan hacer uso de la palabra, el presidente de la directiva, preguntará si el asunto está suficientemente discutido. En caso afirmativo, se procederá inmediatamente a la votación; en caso contrario, continuará la discusión, bastando que hablen un diputado en pro y otro en contra."

<sup>23</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

"ARTÍCULO 162. Declarado el proyecto suficientemente discutido, se preguntará si se aprueba o no en lo general y en lo particular; en caso de votación afirmativa, se considerará como aprobado en ambos sentidos; si se impugnan uno o varios artículos, podrá discutirse en lo particular.

"En caso de votación negativa, se preguntará, si el Proyecto vuelve a la Comisión. Si la resolución es afirmativa, volverá a la Comisión para el efecto de su reforma, en sentido contrario, se tendrá por desechada."

<sup>24</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

"ARTÍCULO 166. Todos los asuntos que el Congreso debe resolver, lo hará mediante votación del Pleno o de la Diputación Permanente.

"La votación se tomará por mayoría de votos de los presentes, en los términos de esta Ley, salvo disposición expresa en otro sentido.

"Mientras se efectúa la votación, ningún miembro del Congreso deberá salir del salón, suspender la señal de video ni salir de cuadro durante las Sesiones Virtuales, ni excusarse de votar."

"ARTÍCULO 170. La Votación Nominal, se llevará mediante el siguiente procedimiento: Cada diputado se pondrá de pie y dirá en voz alta su nombre y apellido, manifestando la expresión: 'a favor',





• Los diputados **tienen derecho a exigir que el sentido de su voto quede asentado en el acta.** La votación nominal, se llevará a cabo de la siguiente forma: comenzará por el diputado que se encuentre del lado derecho viendo desde la directiva, en la primera fila, de derecha a izquierda, posteriormente la segunda fila, continuando con la secretaría, vicepresidencia y presidencia. **La secretaría de la directiva, dará cuenta a la presidencia, de los votos en pro, en contra y las abstenciones. La presidencia dará a conocer el resultado de la votación;** y se insertará en el acta, el resultado de la votación.<sup>25</sup>

29. Ahora bien, para determinar si, como lo aduce la parte actora, el decreto impugnado vulnera tales formalidades del procedimiento legislativo, resulta necesario atender a las constancias que fueron aportadas por el Congreso demandado.

30. **1.2. Análisis del procedimiento legislativo impugnado.** De las documentales aportadas a la presente acción se advierte que el proceso legislativo impugnado se realizó de la manera siguiente.

31. **1.2.1. Presentación de la iniciativa.** El veintiocho de junio de dos mil veintiuno, diversos diputados del Grupo Legislativo del Partido Movimiento de Regeneración Nacional presentaron ante la Secretaría de Servicios Legislativos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo<sup>26</sup> la "Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se reforman los artículos 154, 155, 156, 157 y 158 del

---

'en contra' o 'abstención', que corresponderá a si aprueba, no aprueba o se abstiene respecto de la propuesta respectiva. La secretaría recogerá, la votación y el presidente de la directiva declarará el resultado."

<sup>25</sup> Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo "ARTÍCULO 78. Los diputados tienen derecho a exigir que el sentido de su voto quede asentado en el acta."

"ARTÍCULO 79. Para efectos del artículo 170 de la ley, la votación nominal, se llevará a cabo de la siguiente forma:

"I. Comenzará por el diputado que se encuentre del lado derecho viendo desde la directiva, en la primera fila, de derecha a izquierda, posteriormente la segunda fila, continuando con la secretaría, vicepresidencia y presidencia;

"II. La secretaría de la directiva, dará cuenta a la presidencia, de los votos en pro, en contra y las abstenciones;

"III. La presidencia dará a conocer el resultado de la votación; y

"IV. Se insertará en el acta, el resultado de la votación."

<sup>26</sup> Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo "ARTÍCULO 65. Las iniciativas que se presenten ante el Congreso, deberán ingresarse a través de la Oficialía de Partes o directamente en la Secretaría de Servicios Legislativos, las cuales deberán presentarse por escrito y en medio magnético, además deberán reunir los requisitos que establece el artículo 125 de la ley."



Código Penal del Estado de Hidalgo y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo (Iniciativa No. 863)".<sup>27</sup>

32. En atención a lo anterior, por oficio de esa misma fecha, el secretario de Servicios Legislativos remitió dicha iniciativa tanto al presidente de la **Comisión Permanente de Seguridad y Justicia** como al diverso de la **Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales**, para su **análisis y resolutive correspondiente**.<sup>28</sup>

33. Sin embargo, mediante diverso oficio también de esa misma fecha –es decir, veintiocho de junio de dos mil veintiuno–, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso **retornó la iniciativa únicamente a la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales**, para su análisis y resolutive correspondiente.<sup>29</sup>

34. **1.2.2. Discusión y aprobación del dictamen.** Atento a lo anterior, en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno, la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales analizó la referida iniciativa. De la minuta de tal sesión se advierte lo siguiente:<sup>30</sup>

- La diputada presidenta de la Comisión hizo del conocimiento la necesidad de modificar el orden del día toda vez que el primer asunto listado –el referido dictamen– **"ha sido retornado únicamente a la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, a efecto de iniciar el análisis y estudio"**.

- Asimismo, se precisó que a las 12:30 horas de ese mismo día **"un grupo de personas pertenecientes al grupo PRO-VIDA irrumpió en la Sala Constituyentes, impidiendo continuar con el análisis y discusión del orden del día"**. De ahí que la diputada presidenta de la citada Comisión, por una parte, designó a una Comisión que atendiera a los manifestantes y, por otra, instruyó que la sesión de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales **"continuara en la sala de sesiones #3 de la Torre Legislativa, en donde existió acuerdo respecto a la modificación del turno realizado a la Comisión de legislación y puntos constitucionales"**.

<sup>27</sup> Foja 286 del tomo relativo al cuaderno de pruebas.

<sup>28</sup> Fojas 287 a 288 del tomo relativo al cuaderno de pruebas.

<sup>29</sup> Foja 290 del tomo relativo al cuaderno de pruebas.

<sup>30</sup> Foja 346 del tomo relativo al cuaderno de pruebas.



• Asimismo, en dicha Sala de sesiones **"se llevó a cabo el registro de asistencia, para verificación del quórum de los integrantes"** de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, así como la aprobación del orden del día para la presente sesión. Contando **"con el quórum legal para el desahogo y aprobación de los trabajos establecidos"**. Por último, **se realizó la votación correspondiente**. El dictamen relativo a la "Iniciativa con proyecto de Decreto por el cual se reforman los artículos 154, 155, 156, 157 y 158 del Código Penal del Estado de Hidalgo y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo", **fue aprobado por mayoría de siete votos**.<sup>31</sup>

35. Una vez aprobado el dictamen, mediante oficio de **veintinueve de junio de dos mil veintiuno**, la presidenta de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales solicitó al secretario de Servicios Legislativos que **se inscribiera dentro de la sesión ordinaria** –del día siguiente– el "dictamen que aprueba la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal del Estado de Hidalgo y de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo".<sup>32</sup>

36. **1.2.3. Integración del orden día para la sesión de treinta de junio.** Conforme al sello que obra en la parte superior del oficio citado en el párrafo precedente, se advierte que la solicitud de inclusión en el orden del día del dictamen aprobado **fue registrada** por la Secretaría de Servicios Legislativos **a las 14:10 horas del veintinueve de junio del año en cita**.<sup>33</sup> Asimismo, **a las 19:02 horas**, la unidad auxiliar en el proceso legislativo **envió a los diputados, por correo electrónico, los archivos atinentes al orden del día de la sesión de treinta de junio del año en cita**.<sup>34</sup>

37. **1.2.4. Sesión ordinaria del Pleno del Congreso.** Atento a lo anterior, en sesión de treinta de junio de dos mil veintiuno, una vez determinado que se contaba con el *quorum* necesario para deliberar los asuntos del orden del día

<sup>31</sup> Fojas 309 a 310.

<sup>32</sup> Foja 291 del tomo relativo al cuaderno de pruebas.

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Foja 349 del tomo relativo al cuaderno de pruebas.



–veintidós diputados–, se sometió a discusión del Pleno el "dictamen por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Hidalgo y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, en materia de interrupción legal del embarazo, emitido por la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales".<sup>35</sup> Del debate legislativo atinente a tales reformas se destaca lo siguiente:<sup>36</sup>

- Antes de aprobar el orden del día, la diputada **Claudia Lilia Luna Islas** solicitó la palabra a la presidencia de la directiva, expresando que:

- "• El día de ayer yo estuve presente desde antes de las 2:00 de la tarde, tengo videos y estuve en servicios legislativos hasta 2:05 y tengo firmado por el secretario el orden del día de los asuntos registrados y turnados y no se encuentra el número uno ... Me gustaría saber ¿con qué facultad usted nos modifica el orden del día? ... ¿a qué horas se registró este asunto en especial? Gracias."

- El presidente, en respuesta a tales cuestionamientos, manifestó que el dictamen fue registrado antes de las 14:00 horas y que la tardanza en tal registro se debió a la presencia de manifestantes que irrumpieron en la sesión de la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales.

- Nuevamente la diputada **Claudia Lilia Luna Islas** manifestó:

- "• Tengo el video donde entra la diputada Roxana sin ningún obstáculo ... sí había personas ... y tengo el video donde entra la diputada pregunta por qué no se registraron dos dictámenes, no ese, sino otros y le especifican y le comentan que no porque no han llevado el dictamen firmado y tengo todos los videos. Así que, presidente le pido, por favor, respete el proceso legislativo, porque no es verdad, ... porque están violentando el proceso y le dejo muy claro, tengo ... el video de Servicios Legislativos donde no está registrado [la iniciativa a discusión]."

<sup>35</sup> Fojas 1 a 4 del tomo relativo al cuaderno de pruebas.

<sup>36</sup> Fojas 4 a 123 del tomo relativo al cuaderno de pruebas.



• Precisado lo anterior, **se sometió a votación el orden del día, obteniéndose diecisiete votos a favor, once en contra y cero abstenciones.** Con base en ello, se ordenó dar lectura al dictamen de reformas al Código Penal para el Estado de Hidalgo y a la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, en materia de interrupción del embarazo.

• Respecto de esta iniciativa y, de manera previa a su lectura, la diputada **María Luisa Pérez Perusquía** le formuló la siguiente consulta al presidente de la mesa directiva:

"• ¿Por qué no se siguieron las formalidades del procedimiento legislativo ... ¿por qué la iniciativa ... fue ... returnada sólo a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales? Cuando corresponde a la Comisión de Seguridad Ciudadana y Justicia conocer y dictaminar las iniciativas y resolver los asuntos relacionados con la seguridad ciudadana, procuración y administración de justicia ... Son tres cuestionamientos que amablemente pediría que usted me pudiera responder."

• El presidente sostuvo que se respetaron las formalidades del procedimiento legislativo; que el retorno a la citada Comisión fue por así considerarlo en función de sus atribuciones como presidente del Congreso y que el asunto fue registrado en tiempo y forma para su inclusión en el orden del día de la presente sesión.

• La diputada **Adela Pérez Espinoza** señaló lo siguiente:

"• Gracias, diputado presidente. Lamento mucho que hoy usted manifestara que usted está facultado, como presidente de la directiva, para retornar una iniciativa. Permítame decirle que, mes con mes, se elige la mesa directiva que lo conforma un colegiado de cuatro diputados. Le hago una pregunta, diputado, presidente ¿de qué sirve que nosotros somos nombrados, tomamos protesta de respetar y hacer guardar nuestros derechos como diputados y hoy esté violentando el proceso legislativo? Porque como secretaria de la mesa directiva ni siquiera fui notificada ni tomada en cuenta para poder retornar una iniciativa. Le manifiesto mi inconformidad."



- Posteriormente, la diputada **Roxana Montealegre Salvador** procedió a **dar lectura al dictamen** de reformas al Código Penal para el Estado de Hidalgo y a la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, en materia de interrupción del embarazo. Asimismo, **el presidente dio inicio a la discusión** del dictamen en lo general y particular, por lo que solicitó que quienes desearan hacer uso de la palabra lo manifestaran, haciendo notar si su participación es en pro o en contra del dictamen.

- Se manifestaron **en contra** los diputados **Viridiana Jajaira Aceves Calva, Felipe Ernesto Lara Carballo, José Luis Espinosa Silva, María Teodora Islas Espinoza, Claudia Lilia Luna Islas, Marcelino Carbajal Oliver, Mayka Ortega Eguiluz, Asael Hernández Cerón y Adela Pérez Espinoza**. Por su parte, se manifestaron **a favor Víctor Osmind Guerrero Trejo y Lucía Ambrocio Cruz**.

- La diputada **Viridiana Jajaira Aceves Calva** manifestó:

"El día de ayer ... se llevó a cabo una sesión de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales completamente irregular, en la cual se antepusieron intereses partidistas y por supuesto personales ... en la que ni siquiera y como lo establece la ley, convocaron a todos sus integrantes. Pasaron por alto el artículo 57 del reglamento de nuestra ley orgánica, el cual refiere que, para la integración del orden del día, la directiva considerará exclusivamente los asuntos que han sido registrados en la Secretaría de Servicios Legislativos hasta antes de las 14:00 horas del día anterior a la sesión, salvo acuerdo de la Junta de Gobierno, el cual no hubo, ya que el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales se hizo en lo oscuro. En una sala tres, sólo con la mayoría de Morena para buscar que el día de hoy se apruebe en Pleno ... Estoy aquí en contra del proceso legislativo llevado a cabo."

- El diputado **José Luis Espinosa Silva** sostuvo:

"Manifiesto mi inconformidad respecto a la manera tan grave en que se ha violentado el proceso legislativo ... El día de ayer, 29 de julio. Sucedieron una serie de anomalías y entre ellas la aprobación de este dictamen. Me cuestiono el motivo por el cual no se me convocó a la sesión en donde se aprobó el dictamen, siendo que soy integrante y repito secretario de las 2:00 (sic) comisiones."



Es mi derecho a ser convocado a cualquier reunión de comisión y de lo sucedido, es que necesito respuestas claras y con fundamento legal. Por ello, les solicito a los presidentes de las comisiones el motivo por el cual no fui notificado a la reunión donde se aprobó el dictamen que hoy nos ocupa. ¿Cuál es el fundamento legal? Por el retorno. Se retiró esta iniciativa de la Comisión de Seguridad y Justicia ciudadana. El motivo por el cual la iniciativa dejó de ser conjunta y es facultad de los integrantes de las comisiones tomar la decisión sobre lo que sucede con asuntos turnados a la Comisión. El retorno debió haber salido de la Comisión hacia la secretaría."

- La diputada **María Teodora Islas Espinoza** manifestó, sustancialmente que, de aprobarse esta iniciativa, se estaría vulnerando el derecho a la salud de las mujeres, así como el derecho a la vida de las personas, porque tiene como objeto terminar con la vida de los no nacidos.

- La diputada **Claudia Lilia Luna Islas** sostuvo:

"2• El día de ayer se suscitaron acontecimientos contrarios a los establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y a su reglamento. Toda vez que de forma arbitraria algunos integrantes de la bancada de Morena aprobaron en la comisión de puntos Constitucionales el presente dictamen. Violando flagrantemente diversas normas jurídicas. Lo anterior, porque conculcaron todo el proceso legislativo, se pretende aprobar una iniciativa para reformar diversas disposiciones legales en contra del derecho a la vida, ya que el pasado martes, en sesión ordinaria número 200, fue presentada al Pleno la iniciativa, que contempla la despenalización del aborto. Esta misma al término de su lectura, fue turnada por el vicepresidente de la mesa directiva de forma conjunta a la Comisión de legislación y puntos constitucionales y a la Comisión de Seguridad Ciudadana y Justicia, de la cual es hoy integrante y también secretaria.

- Derivado de lo anterior a las comisiones mencionadas, convocaron a los miembros de ambas el día de ayer a las 10:00 de la mañana para sesionar, discutir y en su caso aprobar los dictámenes del orden del día. Llegando el día de la sesión de forma conjunta, las comisiones, que fueron de manera premeditadamente, con toda la alevosía y ventaja, nos notificaron momentos antes de dar (sic) iniciada la sesión el turno que fue cambiado por petición de la mesa



directiva de forma arbitraria y unilateral. Es decir, que ya no se iba a conocer la iniciativa en Comisión de Seguridad Ciudadana y Justicia, que es la que le corresponde legalmente. Porque es la que aborda las reformas de carácter penal. Pero pasándose la normatividad por alto dicho legislador.

"• Dicho argumento ha sido totalmente infundado, insostenible ... abandonaron la sala para posteriormente instalar la Comisión de legislación y puntos constitucionales y sesionar en otra sala para aprobar el presente dictamen. Sin mi presencia y la de los demás compañeros que integran la Comisión, es decir, no nos convocaron ni fuimos notificados legalmente. A la totalidad de miembros para aprobar el dictamen sin las formalidades esenciales del proceso legislativo.

"• Aunado a esto, inscribieron el dictamen en comento fuera del tiempo, sin importarles lo que establece el artículo 57, primer párrafo, del reglamento de la ley orgánica que rige el poder legislativo. El cual dice, que para la integración del orden del día, la directiva considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados en la Secretaría de servicios legislativos hasta antes de las 14:00 del día anterior a la sesión ... Esto lo sustento con el documento firmado por el Secretario de servicios legislativos, el cual me proporcionó a las 14:00 con cuatro minutos el orden del día y en él se mostraba que aún no se había (sic). Aún no había sido registrado el dictamen que estamos en discusión."

• La diputada **Mayka Ortega Eguiluz** manifestó:

"• Tres de las cinco iniciativas que se presentan hoy a votación no cumplen con los procedimientos legislativos ... no estoy en posibilidad de dar mi voto a favor porque simplemente no se siguió un procedimiento legislativo ni parlamentario con eficiencia, con técnica, con jurídica, con procedimental ética y mucho menos con sensibilidad. Voto en contra del procedimiento tan rudimentario, tan básico, tan rústico que hoy presenciamos."

• La diputada **Roxana Montealegre Salvador** sostuvo, sustancialmente, que el proceso legislativo cumplió con los requisitos legales; que todos los integrantes de la Comisión dictaminadora fueron convocados en tiempo y forma, que estaban atendiendo al estudio del dictamen cuando:





"• Entraron a interrumpir los trabajos legislativos, diferentes organizaciones y todos nosotros sabemos que cuando hay manifestantes se cierran las puertas y se nombra una comisión. En este caso no pasó así. No es casual. Era evidente que el dictamen iba a llegar a este momento tan importante de esta tribuna. Donde el máximo órgano de decisión de esta legislatura es evidente, tiene toda la intención de sacar adelante este dictamen. Es el asunto por el que casualmente fuimos interrumpidos y nos vimos en la necesidad después de escuchar en una aglomeración de una sala muy pequeña todo lo que se nos dijo, nos pidieron que firmáramos un acuerdo para que posteriormente se hiciera una consulta mediante el IEH, Foros. Etcétera, y fuimos muy claros y dijimos, no vamos a aceptar una firma de un acuerdo porque nosotros ya tuvimos el parlamento abierto al inicio de la legislatura y tenemos claridad de lo que se requiere.

"• Y entonces tuvimos la necesidad de trasladarnos efectivamente a la torre legislativa y ahí seguir con los trabajos que iniciamos en los constituyentes, y ahí concluimos, ahí hicimos el trabajo legislativo y, no nos engañemos, y nos digan que quienes integran la Comisión de legislación. Hoy no van a favor de este dictamen porque hicimos ese cambio de la sala de constituyentes a la sala a la torre legislativa."

• La diputada **Adela Pérez Espinosa** señaló:

"• Acudí a la reunión a la que fui convocada y al término de la reunión de comisiones conjuntas, la comisión de puntos Constitucionales continuó con el análisis y discusión de otras iniciativas de las propuestas. Así hasta llegar al tema de la discusión de la iniciativa de la interrupción legal del embarazo. Situación que me sorprendió de inicio porque se presentó en esta tribuna apenas el 28 de junio y el día de ayer, 29 de junio, ya era parte del orden del día.

"• La pregunta es ¿por qué la urgencia de aprobar un tema tan complejo en tiempo tan breve? Ahora bien, una vez enterada del asunto, continuando la Comisión de Puntos Constitucionales del paso (sic) al señalamiento de que había un retorno, pues el Presidente de la directiva del mes de junio, el diputado Baptista decidió el día 28 por la noche, por así haberlo dicho él mismo en la reunión, consideró retornar la iniciativa únicamente a la Comisión de Legislación y Puntos



Constitucionales porque dijo que en el momento que se turnó en la sesión no se dio cuenta y por eso trató de corregir al turno.

"• Todo lo anterior se dijo y se grabó en la reunión de comisión. Una vez en este tema, nos podemos dar cuenta de varios puntos que llaman la atención. Primero, la urgencia de la discusión de una iniciativa de un día para otro, iniciativa, repito, compleja y con necesidad de un análisis profundo. Segundo, un retorno que no tiene sustento legal. Primero porque es un asunto que compete a la Comisión de Seguridad Ciudadana y Justicia y no a la Legislación y Puntos Constitucionales. Tercero ... esta decisión debería ser tomada en conjunto, no de manera unilateral, precisamente para evitar decisiones arbitrarias e infundadas."

• Finalmente, pese a que algunos diputados solicitaron nuevamente hacer uso de la voz para abundar, el presidente del Congreso **preguntó si se encontraba debidamente discutido el asunto y, ante la afirmativa a "mano alzada" de los diputados en ese sentido, procedió a someter el asunto a votación nominal.**

• La secretaría informó al presidente que, respecto a **"quienes quisieron votar, tenemos: dieciséis votos a favor, una abstención"**. Posteriormente, el presidente solicitó a dicha secretaría que elaborara el decreto correspondiente y se enviara al Ejecutivo para efectos del artículo 51 de la Constitución Local.

**38. 1.3. Apreciación de violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante.** De los antecedentes legislativos acabados de relatar se colige que, tal y como lo adujo la parte accionante, el Congreso demandado incurrió en ciertas violaciones al procedimiento legislativo. Sin embargo, como se razonará enseguida, tales irregularidades no cuentan con un potencial invalidante.

**39. 1.3.1. Violaciones respecto a la discusión y aprobación del dictamen en Comisiones.** La primera violación planteada consiste en que el presidente de la Mesa Directiva no cuenta con facultadas para retornar el dictamen únicamente a la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales. Máxime que, previamente a ello, la Secretaría de Servicios Legislativos ya había determinado que tal análisis debía de realizarse de manera conjunta con la diversa Comisión Permanente de Seguridad y Justicia.



40. Al respecto, del análisis que se realiza de la Ley Orgánica del Congreso demandado,<sup>37</sup> así como de su reglamento, no se advierte que, dentro de las facultades del presidente de la directiva, se encuentre la relativa a "retornar" un

<sup>37</sup> ARTÍCULO 63. Son atribuciones del Presidente de la Directiva del Congreso:

"I. Presidir las sesiones presenciales o, en su caso, virtuales y coordinar las acciones de la directiva del Congreso;

"II. Presidir, citar, abrir, suspender, levantar y clausurar las Sesiones Presenciales y Virtuales del Congreso;

"III. Dar curso reglamentario, a los planteamientos y dictar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta al Congreso;

"IV. Declarar la existencia de quórum o la falta de éste;

"V. Someter a la aprobación del Pleno, la propuesta de orden del día;

"VI. Conceder a los diputados, el uso de la palabra, de acuerdo con el turno en que hubiese sido solicitada, dirigir los debates y discusiones, ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente;

"VII. Llamar al orden por sí o a excitativa de algún diputado, a los miembros del Congreso del Estado, así como al público asistente a las sesiones, dictando las medidas necesarias para preservarlo;

"VIII. Nombrar las comisiones de protocolo y cortesía;

"IX. Declarar después de tomadas las votaciones, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones consideradas;

"X. Tomar la protesta a los integrantes de la nueva directiva, así como a los funcionarios a que se refieren los artículos 56, fracción VII y 59, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo;

"XI. Dar contestación al informe anual que rinda el titular del Poder Ejecutivo del Estado;

"XII. Requerir a las Comisiones, a solicitud expresa y por escrito de cualquiera de los diputados integrantes de la legislatura, para que presenten sus dictámenes con la oportunidad debida, una vez transcurridos treinta días hábiles de su presentación en el pleno;

"XIII. Firmar las actas de las sesiones, inmediatamente después de su aprobación, así como las leyes y decretos que deban remitirse al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos conducentes;

"XIV. Preservar la inviolabilidad del recinto legislativo;

"XV. Solicitar el auxilio de la fuerza pública, cuando se requiera resguardar el Recinto del Congreso o mantener el orden de las Sesiones;

"XVI. Conceder a los diputados que así lo soliciten, las autorizaciones a que se refiere el Artículo 27 de esta ley

"XVII. Someter al pleno la aprobación de las licencias solicitadas por los diputados y en su caso, autorizar aquellas que la presente ley le faculta;

"XVIII. Erigir al Congreso del Estado en Órgano de Acusación o Gran Jurado, según sea el caso, previo desahogo del procedimiento respectivo;

"XIX. Calificar la causa de las inasistencias de los legisladores para los efectos legales correspondientes;

"XX. Ordenar el descuento a la dieta de los diputados, por las inasistencias o retardos injustificados en que incurran;



dictamen para su análisis y resolutivo correspondiente a la Comisión que así estime pertinente.

41. En efecto, en cuanto a las atribuciones expresas con las que cuenta dicho presidente, únicamente se aprecian, respecto a esta cuestión, las consistentes en **"requerir a las Comisiones, a solicitud expresa y por escrito de cualquiera de los diputados integrantes de la Legislatura, para que presenten sus dictámenes con la oportunidad debida, una vez transcurridos treinta días hábiles de su presentación en el Pleno"**, así como la diversa de **"excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre del Congreso, a que presenten dictamen si han transcurrido treinta días hábiles o más después de la fecha en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de diez días hábiles"**.

42. Sin embargo, a juicio de esta Corte Constitucional, el hecho de que únicamente haya sido la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales quien haya estudiado y aprobado el dictamen, no se traduce en una violación al proceso legislativo que cuente con un potencial invalidante, por dos razones fundamentales.

43. La primera, porque el artículo 75 de la Ley Orgánica del Congreso demandado, establece que **"cuando se deba resolver cualquier asunto que contenga temas que sean de competencia de diversas Comisiones, éste podrá resolverse en Comisiones conjuntas"**. Es decir, la elaboración de un dictamen

---

"XXI. Llamar al diputado suplente que ejercerá el cargo, en los casos establecidos por la Constitución Política del Estado de Hidalgo y la presente ley;

"XXII. Representar legalmente al Congreso en los asuntos en que éste sea parte, pudiendo delegar tal representación, por conducto de los servidores públicos a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la presente ley;

"XXIII. Someter a consideración del Pleno, la lectura de un extracto o la dispensa de la lectura de los dictámenes emitidos por las Comisiones Legislativas, cuando ya sean conocidos por los integrantes del Pleno;

"XXIV. Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre del Congreso, a que presenten dictamen si han transcurrido treinta días hábiles o más después de la fecha en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de diez días hábiles; y,

"XXV. Las demás que le otorguen la Constitución Política del Estado de Hidalgo, esta ley, su reglamento y acuerdos que emita el Congreso del Estado."



en forma conjunta por dos Comisiones, tratándose de asuntos que atañen a la competencia de ambas, no es obligatorio, sino meramente potestativo.

44. Ello, pues la norma emplea el vocablo "**podrá**" y no el diverso "**deberá**", respecto al estudio y votación de una determinada iniciativa que, en principio, entre dentro de la competencia de más de una de las Comisiones Permanentes. Siendo que, si bien el mero empleo de la locución "podrá" no significa, en sí y por sí mismo, que se esté frente a una facultad potestativa, lo cierto es que del análisis armónico que se realiza de ese precepto jurídico con el resto del ordenamiento legal, no se advierte que el uso de tal locución pueda interpretarse en un sentido de obligatoriedad.

45. Por el contrario, el análisis sistémico o armónico de la norma permite entender que se trata de una verdadera facultad discrecional, a fin de que sea el Congreso quien determine la posibilidad o necesidad de que un determinado asunto sea estudiado y aprobado, conjuntamente por las Comisiones Permanentes, en aquellos casos en que la materia de la iniciativa corresponda a las competencias de éstas.

46. Ilustra lo anterior, la tesis 2a. LXXXVI/97, de rubro: "PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES, NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL."<sup>38</sup>

47. Tan es así que, conforme a la Constitución Local y la Ley Orgánica del Congreso demandado, lo que sí resulta obligatorio e ineludible, para efectos del proceso legislativo, es que toda iniciativa de ley o decreto presentada,

<sup>38</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, agosto de 1997, página 217, registro digital: 197908. El texto de la tesis señala: "En el ámbito legislativo el verbo 'poder' no necesariamente tiene el significado de discrecionalidad, sino que en ocasiones se utiliza en el sentido de 'obligatoriedad', pues en tal hipótesis se entiende como un deber. Sin embargo, no siempre es claro el sentido en el que el legislador utiliza el verbo 'poder', por lo que para descubrir la verdadera intención del creador de la ley, los principios filosóficos de derecho y de la hermenéutica jurídica aconsejan que es necesario armonizar o concordar todos los artículos relativos a la cuestión que se trate de resolver, máxime en aquellos casos en que el verbo, por sí solo, no es determinante para llegar a la conclusión de que la disposición normativa en que se halla inserto, otorga una facultad potestativa o discrecional a la autoridad administrativa."



**"deberá pasar a la Comisión o Comisiones respectivas",<sup>39</sup> es decir, que "ninguna iniciativa de ley o decreto, podrá discutirse sin que primero pase a las Comisiones correspondientes, para la elaboración del dictamen".<sup>40</sup>**

48. Cuestión que sí aconteció en el presente asunto, pues previo a su discusión en el Pleno del Congreso, la "Iniciativa con proyecto de Decreto por el cual se reforman los artículos 154, 155, 156, 157 y 158 del Código Penal del Estado de Hidalgo y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo (Iniciativa No. 863)", **pasó por la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales**, para su análisis y resolutive correspondiente, **aprobándose el dictamen por mayoría de siete votos.**<sup>41</sup>

49. En suma, mientras constituye una facultad potestativa del Congreso la decisión de que el dictamen pueda elaborarse conjuntamente, cuando el asunto se relacione a las competencias de diversas Comisiones, en cambio, resulta obligatorio que, previo a la discusión de cualquier iniciativa, ya se haya elaborado el dictamen correspondiente por alguna Comisión –lo cual, como se ha razonado, sí fue acatado en el proceso legislativo en análisis–.

50. Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el Pleno de esta Corte ya ha determinado que, por regla general, dentro de las violaciones de carácter formal que carecen de potencial invalidante,<sup>42</sup> se encuentran las relativas a que **"las Comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas"**, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, **"o la iniciativa no fue dictaminada por la Comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra"**, ya que en esos supuestos **"carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente"**.

<sup>39</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

"Artículo 48. Toda iniciativa de ley o decreto presentada, deberá pasar a la comisión o comisiones respectivas."

<sup>40</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

"ARTÍCULO 129. Ninguna iniciativa de ley o decreto, podrá discutirse sin que primero pase a las Comisiones correspondientes, para la elaboración del dictamen."

<sup>41</sup> Fojas 309 a 310.

<sup>42</sup> Acciones de inconstitucionalidad 25/2001, 3/98, 2/99 y 9/2001.



51. En este supuesto, los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues **"este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso"**, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, **"su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario"**.

52. Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la jurisprudencia P./J. 94/2001, de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."<sup>43</sup>

53. Ahora bien, respecto a la segunda violación reclamada, consistente en que la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales sesionó en un lugar diverso al asignado, debe señalarse que esa violación tampoco cuenta con un potencial invalidante, pues aunado a que, como se ha razonado, esta violación no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad legislativa expresada –irrelevancia comprendida dentro del principio de economía procesal–.

54. Debe tenerse en cuenta que, tal y como se desprende de las constancias que obran en autos, el cambio de sede de la deliberación y votación del dictamen atendió a que un grupo de personas **"irrumpió en la Sala Constituyentes, impidiendo continuar con el análisis y discusión del orden del día"**<sup>44</sup> y, por ende, la diputada presidenta de la citada Comisión, por una parte, designó a una Comisión que atendiera a los manifestantes y, por otra, instruyó que la sesión de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales **"continuara en la Sala de sesiones #3 de la torre legislativa, en donde existió acuerdo respecto a la modificación del turno realizado a la Comisión de legislación y puntos constitucionales"**.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Tesis P./J. 94/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, registro digital: 188907.

<sup>44</sup> Foja 346 del tomo relativo al cuaderno de pruebas.

<sup>45</sup> Ídem.



55. Siendo que, previo a continuar con la sesión, **"se llevó a cabo el registro de asistencia, para verificación del quórum de los integrantes"**, así como la aprobación del orden del día para la presente sesión. Contando **"con el quórum legal para el desahogo y aprobación de los trabajos establecidos"**. Por último, el dictamen relativo a la "Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se reforman los artículos 154, 155, 156, 157 y 158 del Código Penal del Estado de Hidalgo y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo", **fue aprobado por mayoría de siete votos.**<sup>46</sup>

56. Atento a lo anterior, se concluye que las violaciones planteadas respecto a la asignación, análisis y aprobación del dictamen respectivo no generan la invalidez del proceso legislativo impugnado.

57. **1.3.2. Violaciones respecto a la inclusión del dictamen en el orden del día.** Precisado lo anterior, respecto a la tercera violación manifestada por los diputados promoventes, consistente en que el dictamen no fue registrado antes de las catorce horas del día anterior para su discusión en el Pleno, debe señalarse que *tampoco tiene un potencial invalidante*.

58. Para establecer las razones de ello, debe tenerse en cuenta que, tal y como lo manifiesta la parte accionante, conforme al artículo 57 del reglamento del Congreso demandado, para la integración del orden del día, **"la directiva considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados en la Secretaría de Servicios Legislativos, hasta antes de las catorce horas del día anterior a la sesión, salvo acuerdo de la Junta de Gobierno"**.

59. Ahora bien, del análisis de las constancias de autos, en especial, conforme al sello que obra en la parte superior del oficio de veintinueve de junio de dos mil veintiuno, suscrito por la presidenta de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, se advierte que la solicitud de inclusión en el orden del día del dictamen respectivo, **fue registrada por la Secretaría de Servicios Legislativos a las 14:10 horas del día anterior a la sesión del Pleno.**<sup>47</sup> Tal y como se advierte de la siguiente imagen:

<sup>46</sup> Fojas 309 a 310.

<sup>47</sup> Foja 291 del tomo relativo al cuaderno de pruebas.





PACHUCA DE SOTO HIDALGO A 29 DE JUNIO DEL 2021

LIC. JOSÉ ALBERTO SÁNCHEZ CASTAÑEDA  
SECRETARIO DE SERVICIOS LEGISLATIVOS  
PRESENTE



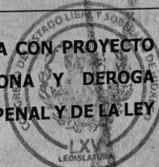
Sea este el medio para enviarle un cordial saludo, y al mismo tiempo le solicito de la manera más atenta que se inscriba, en la Sesión Ordinaria que se programe en lo consecutivo, el siguiente dictamen:

**DICTAMEN QUE APRUEBA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL Y DE LA LEY DE SALUD PARA EL ESTADO DE HIDALGO.**

EXTRACTO:

PRO:

Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforman los artículos 154, 155, 156, 157 y 158 del Código Penal para el Estado de Hidalgo y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo, presentada por la Diputada Roxana Montealegre Salvador integrante del grupo legislativo de Movimiento Regeneración Nacional.



Agradeciendo de antemano su atención, quedo a sus apreciables órdenes.

ATENTAMENTE

DIR. ROXANA MONTEALEGRE SALVADOR  
PRESIDENTA DE LA PRIMERA COMISIÓN PERMANENTE  
DE LEGISLACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES



60. En ese sentido, para esta Corte Constitucional, la dilación de diez minutos respecto al registro del dictamen para su discusión en el orden del día siguiente no cuenta con un potencial invalidante, pues si bien existió una infracción a la hora máxima de registro –las catorce horas–, lo cierto es que la misma en forma alguna puede considerarse, razonablemente, como una afectación relevante al principio de equidad en la deliberación parlamentaria.

61. En efecto, esa conducta no supone una tardanza que en sí y por sí misma obstaculice, impida o frustre la posibilidad de que el decreto impugnado cuente, efectivamente, con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una Legislatura. No se explica por qué la dilación de diez minutos supuso la imposibilidad de que el dictamen pudiese integrarse al orden del día de la sesión plenaria.

62. Máxime cuando el Congreso demandado justificó esa tardanza en el hecho de que un grupo de manifestantes irrumpió en la discusión y análisis del dictamen que, precisamente, se solicitó registrar y que provocó el cambio de sede para poder seguir deliberando sobre tal propuesta.

63. Siendo que los diputados promoventes no aportaron probanza alguna en el sentido de que esa situación no ameritaba la inclusión tardía de dictamen, ni mucho menos que, contrario a lo que obra en autos, la solicitud de inclusión en el orden del día no haya sido registrada a las catorce horas con diez minutos, del día anterior a la sesión del Pleno en donde fue discutido y votado el dictamen referido.

64. Tampoco manifestaron las razones por las cuales esa dilación del registro impidió que conocieran el contenido del dictamen de manera previa a su discusión en el Pleno del Congreso y se encontraran en aptitud de discutirlo en forma informada. Por el contrario, de las constancias aportadas, se advierte que **a las diecinueve horas con dos minutos del veintinueve de junio de dos mil veintiuno, la Unidad Auxiliar en el Proceso Legislativo envió a los diputados, por correo electrónico, los archivos atinentes al orden del día de la sesión de treinta de junio siguiente,**<sup>48</sup> conforme lo establece el propio reglamento de tal Poder Legislativo.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Foja 349 del tomo relativo al cuaderno de pruebas

<sup>49</sup> "Artículo 95. La unidad auxiliar en el proceso legislativo es la responsable de:



65. De ahí que se considere que la referida dilación no cuenta con una afectación significativa o relevante respecto a la posibilidad de que los integrantes del Congreso pudiesen conocer el contenido del dictamen, formularse una opinión al respecto y, por ende, estar en aptitud de discutirlo y votarlo en la sesión de treinta de junio de dos mil veintiuno. De ahí que la referida violación no cuenta con un potencial invalidante.

**66. 1.3.3. Violaciones en la discusión y votación del dictamen en el Pleno.** La parte promovente señala, como cuarta violación al procedimiento legislativo, que a los diputados no se les permitió hacer uso de la voz en una segunda oportunidad para debatir el referido dictamen, con lo cual se violó el principio de equidad legislativa.

67. Finalmente, refiere que, al someter a votación nominal, se violó el procedimiento establecido en el artículo 79<sup>50</sup> del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, ya que la secretaría no recogió la votación de manera completa, resultando de la votación dieciséis votos a favor y una abstención; sin embargo, no se registró votación de doce diputados presentes.

68. A juicio de este Tribunal Constitucional, la violación reclamada tampoco tiene un efecto invalidante. Se dice lo anterior, pues como fue relatado en apartados previos de la presente ejecutoria, **a diversos diputados les fue permitido hacer uso de la voz, tanto a favor, como en contra del dictamen.**

---

"...

"II. Enviar a los diputados, por correo electrónico los archivos que contengan, orden del día, documentos en cartera y relación de asuntos generales, a *más tardar a las diecinueve horas del día anterior de la sesión de referencia*; ..."

<sup>50</sup> "Artículo 79. Para efectos del artículo 170 de la ley, la votación nominal, se llevará a cabo de la siguiente forma:

"I. Comenzará por el diputado que se encuentre del lado derecho viendo desde la directiva, en la primera fila, de derecha a izquierda, posteriormente la segunda fila, continuando con la secretaría, vicepresidencia y presidencia;

"II. La secretaría de la directiva, dará cuenta a la presidencia, de los votos en pro, en contra y las abstenciones;

"III. La presidencia dará a conocer el resultado de la votación; y,

"IV. Se insertará en el acta, el resultado de la votación."



69. En efecto, se manifestaron en contra los diputados Viridiana Jajaira Aceves Calva, Felipe Ernesto Lara Carballo, José Luis Espinosa Silva, María Teodora Islas Espinoza, Claudia Lilia Luna Islas, Marcelino Carbajal Oliver, Mayka Ortega Eguiluz, Asael Hernández Cerón y Adela Pérez Espinoza. Por su parte, se manifestaron a favor Víctor Osmind Guerrero Trejo y Lucía Ambrocio Cruz.

70. Siendo que hicieron uso de la voz los diputados Viridiana Jajaira Aceves Calva, José Luis Espinosa Silva, María Teodora Islas Espinoza, Claudia Lilia Luna Islas, Mayka Ortega Eguiluz, Roxana Montealegre Salvador y Adela Pérez Espinoza **y, una vez que deliberaron y formularon sus objeciones o conformidades respecto al dictamen a discusión, el presidente del Congreso preguntó, en lo económico, si se encontraba debidamente discutido y, ante la afirmativa del Congreso en ese sentido, procedió a someter el asunto a votación nominal.**

71. Luego, si bien no se permitió hacer uso de la voz *en una segunda ocasión* para abundar en la discusión, lo cierto es que ello en forma alguna es una violación con potencial invalidante pues, por una parte, permitir a los diputados intervenir en la discusión del dictamen, previo a su votación, resulta conforme al principio de equidad legislativa.

72. Y por otra, porque tal determinación del presidente del Congreso se encuentra fundamentada en los artículos 161 y 162 de la ley orgánica, en el sentido de que, **"cuando hubieren hablado todos los oradores inscritos que puedan hacer uso de la palabra, el presidente de la directiva, preguntará si el asunto está suficientemente discutido" y "declarado el proyecto suficientemente discutido, se preguntará si se aprueba o no en lo general y en lo particular".**

73. Luego, en el caso concreto, al haber hecho uso de la palabra todos los oradores y una vez que se consideró suficientemente discutido el proyecto –mediante votación económica a "mano alzada"–, es que el presidente del Congreso sometió a votación el dictamen en lo general y en lo particular –sin necesidad de continuar con el debate para segundas o ulteriores intervenciones, ya a favor, ya en contra–; informándose por la secretaria que, respecto a **"quienes quisieron votar (sic), tenemos: 16 votos a favor, 01 abstención".**

74. De ahí que la negativa del presidente del Congreso de otorgar el uso de la voz por una segunda vez a los diputados que ya habían intervenido en el de-



bate no tiene el alcance de invalidar el proceso legislativo, pues lo relevante es que **sí se permitió la deliberación legislativa, tanto a favor, como en contra del proyecto, así como el derecho de manifestar el sentido de su voto; cumpliéndose con el requisito de mayoría simple para su aprobación en el Pleno.**

75. Asimismo, como se advierte de los antecedentes narrados, la minoría legislativa planteó, como último punto de su demanda, que la Secretaría de Servicios Parlamentarios recabó la votación de la sesión plenaria en donde se aprobó el dictamen de una manera diferente a la prevista en el artículo 79 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo; argumento que resulta infundado pues el cumplimiento de dicho formalismo no habría generado un cambio de la voluntad finalmente expresada por los legisladores que aprobaron el dictamen, esto es, incluso si se hubiera recabado la votación conforme al orden precisado en la fracción I del artículo 79 del reglamento interior, así se habría alcanzado el mismo número de dieciséis legisladores a favor del dictamen, cantidad suficiente para aprobarse el decreto.

76. Atento a lo hasta aquí expuesto, esta Corte Constitucional estima que las violaciones reclamadas por los diputados promoventes no cuentan con un potencial invalidante y, por ende, resultan **infundados** sus agravios en este aspecto.

**77. 2. Indebida fundamentación y motivación del decreto impugnado.** En su segundo concepto de invalidez la parte accionante argumenta que el decreto impugnado no se encuentra debidamente fundado y motivado, toda vez que fue emanado de un procedimiento legislativo viciado, tal y como fue expuesto en el primer concepto de invalidez.

78. Resulta **infundado** el motivo de disenso expuesto por dos razones fundamentales. La primera, porque la indebida fundamentación y motivación *se hace depender de que el procedimiento legislativo se encuentre viciado, lo cual, como se ha expuesto, no acontece en el presente caso* –al menos no con algún potencial invalidante–.

79. La segunda, porque este Tribunal Constitucional ha considerado que la fundamentación y motivación de un acto legislativo se satisfacen cuando el legislador **"actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución**



**correspondiente le confiere**" –fundamentación– y cuando las leyes que emite **"se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas"** –motivación–, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

80. En este contexto, se advierte que el Congreso demandado **cuenta con la competencia para modificar tanto el Código Penal, como la Ley de Salud, ambos para el Estado de Hidalgo** –fundamentación–.<sup>51</sup> Asimismo, las reformas a los referidos ordenamientos locales cumplen con el requisito de motivación legislativa, pues del proceso legislativo se advierte que **se refieren a las relaciones sociales que requieren ser reguladas** –motivación–, pues conforme a su exposición de motivos se advierte que **la normativa atiende, sustancialmente, a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la salud de las mujeres y el derecho a decidir libremente el número de espaciamiento de sus hijas e hijos.**<sup>52</sup>

81. Con base en lo anterior, se concluye que el decreto impugnado cumple con los requisitos de fundamentación y motivación legislativa. Sirve de sustento a esta conclusión la tesis de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES."<sup>53</sup>

82. Agotado el análisis de los conceptos de violación, lo procedente es **reconocer la validez** del decreto impugnado. Al respecto, debe reiterarse que los diputados promoventes únicamente combatieron violaciones de carácter legislativo, sin impugnar el contenido material de los artículos que fueron reformados mediante el citado decreto. En ese sentido, *no resulta dable examinar la*

<sup>51</sup> Constitución Política del Estado de Hidalgo.

"Artículo 56. Son facultades del Congreso:

"I. Legislar en todo lo que concierne al régimen interior del Estado;

"II. Expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades otorgadas por esta Constitución a los Poderes del Estado;

"III. Expedir las leyes reglamentarias y ejercer las facultades que le otorga la Constitución General de la República; ..."

<sup>52</sup> Foja 273 del tomo relativo al cuaderno de pruebas.

<sup>53</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 193-198, Primera Parte, página 100, registro digital: 232220.



*regularidad constitucional del producto de tal proceso legislativo, ni siquiera bajo la figura de la suplencia de la queja.*

83. Ello, pues tal y como lo ha sostenido esta Corte Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad **31/2017**, si bien conforme al precepto 71 de la ley de la materia,<sup>54</sup> este Alto Tribunal puede suplir los conceptos de invalidez expuestos por el órgano accionante, lo cierto es que **"tal suplencia no tiene el alcance de modificar la litis efectivamente planteada, ni mucho menos de sustituirse o suplantar la voluntad del accionante, a fin de introducir cuestiones no controvertidas por él"**.

84. Asimismo, el Tribunal Pleno ha sostenido que, en virtud de la suplencia de la queja, no pueden ignorarse las normas y cargas procesales que permean al litigio constitucional y que se encuentran previstos en el mismo sistema legal. En otras palabras, como fue sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad **99/2018** y su acumulada **101/2018**, si bien no pasa inadvertido que en términos del artículo 71 de la ley reglamentaria de la materia y de la jurisprudencia P./J. 96/2006<sup>55</sup> la suplencia de los conceptos de invalidez opera aun ante la ausencia de conceptos de invalidez, lo cierto es que **"dicho ejercicio no puede llegar al extremo de obligar a este Alto Tribunal a realizar un estudio de constitucionalidad a partir de la simple invocación de un precepto"**.

85. A partir de lo anteriormente expresado, se concluye que, al no haber sido motivo de impugnación alguno de los preceptos que fueron reformados o modificados por el decreto impugnado, es decir, en cuanto a su aspecto material

<sup>54</sup> "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."

<sup>55</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS." (Tesis P./J. 96/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157, registro digital: 174565).





—sino exclusivamente el proceso legislativo del cual emanaron—, no es dable analizar su regularidad constitucional, ni aun bajo la institución procesal de la suplencia de la queja.

## VII. DECISIÓN

86. Por lo antes expuesto, Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del "Decreto Número 728 que reforma los artículos 154, 155, 156 y 158 y deroga el artículo 157 para el Código Penal del Estado de Hidalgo; se reforma la denominación del capítulo XII del título tercero y los artículos 97, 98, 99 y 100 y adiciona la fracción III Bis del apartado A del artículo 3 y el artículo 5 Ter (sic) de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de esta determinación.

TERCERO.—**Publíquese** esta sentencia 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 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, 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.





### **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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subtema 1, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo", consistente en estimar que las violaciones reclamadas no cuentan con un potencial invalidante y, por ende, resultan infundados sus agravios.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, González Alcántara Carrancá apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subtema 2, denominado "Indebida fundamentación y motivación del decreto impugnado", consistente en reconocer la validez del Decreto Número 728 "que reforma los artículos 154, 155, 156 y 158 y deroga el artículo 157 para el Código Penal del Estado de Hidalgo; se reforma la denominación del capítulo XII del título tercero y los artículos 97, 98, 99 y 100 y adiciona la fracción III Bis del apartado A del artículo 3 y el artículo 5 Ter (sic) de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión por gozar de vacaciones al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.



La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 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 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 116/2021.

### I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el diez de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En la sentencia se estudió y reconoció la validez del Decreto 728 mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos preceptos del Código Penal y de la Ley de Salud del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil veintiuno.
2. En el estudio de fondo, en un primer tema, se determinó que durante el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado no se verificaron violaciones a las reglas parlamentarias con un potencial invalidante. Por otra parte, en el segundo tema, se decidió que el Decreto cumplía con los requisitos de fundamentación y motivación legislativa.
3. Yo voté junto con la mayoría por el reconocimiento de validez, pero en el segundo tema difiero de algunas consideraciones, las cuales desarrollo en el apartado III de este voto.

### II. Razones de la mayoría en el estudio de fondo

4. En el tema 2 del estudio de fondo, se analizó el concepto de invalidez planteado relativo a que el Decreto impugnado no se encontraba debidamente fundado y motivado. Este Tribunal Pleno lo declaró infundado por dos razones fundamentales. En primer lugar, dado que no se encontraron vicios en el procedimiento legislativo con algún potencial invalidante y, como segunda razón, debido a



que el legislador actuó dentro de los límites de sus atribuciones y reguló una relación social que así lo reclamaba, sin que cada una de las disposiciones debieran ser materia de una motivación específica.

5. Por lo tanto, si el Congreso Local contaba con las facultades para reformar ambos ordenamientos legales, además de haber señalado en la exposición de motivos que se pretende garantizar el derecho de las mujeres a la salud y a decidir sobre su salud reproductiva, no queda duda que se cumplía con la fundamentación y motivación requerida.

### III. Razones de la concurrencia en cuanto al estudio de fondo

6. En este punto, concuerdo con la decisión mayoritaria en el sentido de que el Decreto se encuentra adecuadamente fundado y motivado. Sin embargo, desde mi perspectiva, el grado de motivación requerida es diferente, pues la norma impugnada versa sobre la regulación del ejercicio de diversos derechos humanos, por lo que no estamos frente a un caso de libertad configurativa total que solamente exija una motivación ordinaria.
7. Cabe recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, para cumplir con el principio de legalidad previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, los actos legislativos pueden requerir dos tipos de motivaciones, la ordinaria o la reforzada. Esta última, es requerida cuando las normas emitidas pueden llegar a afectar algún derecho humano u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, necesitando de una ponderación específica y un análisis más estricto.<sup>1</sup>
8. Así, en el caso bajo análisis, al estar en juego los derechos humanos de las personas gestantes y de las personas objetoras de conciencia, el legislador local debía cumplir con un estándar de motivación reforzada, señalando tanto la existencia de los antecedentes fácticos que provocaban la creación de las normas, como la justificación expresa, objetiva y razonable de los motivos para emitir la norma en cierto sentido.
9. Ahora bien, de la parte considerativa del Decreto impugnado, estimo que sí es posible advertir que el Congreso del Estado de Hidalgo presentó adecuada-

<sup>1</sup> Al respecto, véase el criterio derivado de la controversia constitucional 32/2007, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2009, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255.



mente una motivación reforzada al haber considerado y ponderando los derechos humanos involucrados, por lo que se cumplió con el estándar aplicable.

10. Por estas razones, voté a favor del reconocimiento de validez, solamente difiriendo del nivel de motivación que debía presentar el Congreso Local en este caso.

Este voto se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 116/2021, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diez de abril de dos mil veintitrés.

Fundamentalmente estuve de acuerdo con las decisiones del Pleno en este asunto. Las violaciones detectadas en el procedimiento legislativo llevado a cabo por la Legislatura del Estado de Hidalgo no tienen efecto invalidante.

Sin embargo, me reservé este voto concurrente para separarme de la determinación en cuanto a que la fundamentación y motivación exigida al legislador sólo deba descansar en una verificación formal de la manera en que se desarrolló la discusión y sobre el mero ejercicio de facultades legales de los Congresos. Es decir, el Pleno afirma que no es necesaria una justificación sustantiva y suficiente sobre el tema del aborto para entender que la medida legislativa adoptada es aceptable.

Si bien se trata de un tema de derechos de las mujeres y personas gestantes con abundante jurisprudencia en favor de esta aproximación,<sup>1</sup> el Pleno parece caer en una pendiente resbaladiza.

<sup>1</sup> Amparo en revisión 1388/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quince de mayo de dos mil diecinueve; Amparo en revisión 45/2018, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, veintitrés de mayo de dos mil veintidós; Amparo en revisión 438/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, siete de julio de dos mil veintiuno; Amparo en revisión 601/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, cuatro de abril de dos mil dieciocho; Amparo en revisión 1170/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, dieciocho de abril de dos mil dieciocho; Acción de inconstitucionalidad 148/2017, Pleno de la



En el caso, el Congreso del Estado de Hidalgo toma una decisión razonable y sensata sobre el plazo de permisión para la interrupción voluntaria del embarazo y adopta el mínimo plazo aceptable, de acuerdo con la jurisprudencia comparada: doce semanas de gestación. Ahora bien, los regímenes jurídicos de países como Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Alemania, Canadá, Argentina, Francia –entre otros– admiten plazos más amplios para el aborto voluntario. Existe también el otro extremo que la jurisprudencia comparada demuestra: la enorme facilidad con que los plazos mínimos pueden abandonarse (Suprema Corte de los Estados Unidos).

Me preocupa que el Pleno deje a la mera discreción formal de las legislaturas de los Estados la interpretación sugerida por el Pleno en la acción 148/2017<sup>2</sup> "dentro de un plazo razonable no muy cercano, pero tampoco muy lejano al momento de la implantación". Justo porque se trata de un tema de derechos de las mujeres y personas gestantes, simpatizar irreflexivamente con un plazo y no establecer los estándares de justificación no sólo suprime del ejercicio deliberativo desacuerdos razonables (la importancia de la vida en gestación), sino que pone en riesgo esos derechos.

Imaginemos que nos corresponde analizar la decisión de una legislatura en la que se adopta el plazo de ocho o diez semanas para permitir el aborto voluntario, ¿qué opción nos queda para oponernos a la constitucionalidad de esa decisión cuando examinamos el proceso legislativo? Con base en las consideraciones de este precedente, tendríamos que aceptar una fundamentación suficiente pero no reforzada, y actuar de forma deferente. Reitero: cuando estemos lidiando con el proceso legislativo y no con una acción de inconstitucionalidad basada en consideraciones sustantivas sobre el contenido específico de una ley.

En mi opinión, lo que ocurrió en el caso es que la mayoría del Pleno supuso implícitamente que el plazo adoptado por el legislador hidalguense era razonable –conclusión que comparto– y por eso consideró innecesario construir un estándar alrededor de las decisiones legislativas sobre el plazo de permisión en el marco del proceso legislativo, y sobre la debida fundamentación y motiva-

---

Suprema Corte de Justicia de la Nación, unanimidad de diez votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de septiembre de dos mil veintiuno; Acción de inconstitucionalidad 106/2018 y su acumulada 107/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, unanimidad de diez votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, nueve de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>2</sup> Acción de inconstitucionalidad 148/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, unanimidad de 10 votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de septiembre de dos mil veintiuno.



ción que debe sustentar el surgimiento de una ley en esa materia. Me parece que el Pleno desperdicia la oportunidad de completar su jurisprudencia sobre aborto con un estudio sobre la pertinencia constitucional de ciertos plazos con base en los valores en juego.

Es conocido que otras jurisdicciones constitucionales han optado por un esquema de graduación –gradualista– en una especie de plano cartesiano. En la medida que el embrión o feto se acercan al extremo de la personalidad jurídica (el nacimiento vivo y viable), la posibilidad de protegerlo como bien constitucionalmente valioso aumenta y el grado de libertad de las mujeres y personas gestantes disminuye; mientras su lejanía de ese punto va cediendo ante los derechos de las mujeres y personas gestantes.

Estos esquemas gradualistas incorporan también la medida en que las mujeres y personas gestantes enfrentarán ciertos límites a su decisión autónoma conforme el embarazo transcurre. Comúnmente se libera de toda justificación a las mujeres y personas gestantes hasta las catorce semanas de gestación. Transcurrido ese término, las mujeres y personas gestantes quedan limitadas a ejercer ese derecho sólo en el escenario de que su vida o su salud corran peligro, el feto tenga malformaciones congénitas incompatibles con la vida o el embarazo sea forzado (producto de violación o de otro tipo de violencia sexual). En estos escenarios extremos, las legislaciones tienden a eliminar los plazos de restricción. Incluso esta Corte ha declarado la inconstitucionalidad sobre el plazo restrictivo de doce semanas para que las mujeres y personas gestantes accedan a un aborto por violación.<sup>3</sup>

No adelanto criterio ni me pronuncio sobre la pertinencia de la adopción de un determinado plazo de permisión. Eso será materia de estudio del Pleno o de las Salas en los casos que se vayan presentando y conforme a los dilemas concretos que se enfrenten. Sin embargo –reitero– el asunto resuelto constituía una oportunidad para proteger a las mujeres y personas gestantes de decisiones legislativas discrecionales y arbitrarias cuando se examina la intensidad de justificación legislativa requerida para afectar los derechos involucrados en la permisión del aborto.

Este voto se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>3</sup> Amparo en revisión 438/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, siete de julio de dos mil veintiuno.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE QUIENES INTEGRAN EL SENADO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES FEDERALES, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR EL ESTADO MEXICANO.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE ARTÍCULOS QUE SUFRIERON, EXCLUSIVAMENTE, UN CAMBIO DE NUMERACIÓN EN EL DECRETO IMPUGNADO, O BIEN, REAJUSTES GRAMATICALES DERIVADOS DE LA ADICIÓN O DEROGACIÓN DE FRACCIONES, INCISOS O NUMERALES [SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 30 BIS, FRACCIÓN XXVII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; 7, FRACCIONES VII Y VIII, 15, FRACCIÓN XVII, Y 34, FRACCIONES I Y III, INCISOS B) Y C), DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, Y 138, FRACCIONES V Y VI, Y 170, FRACCIÓN II, APARTADOS F Y G, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS].**

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

**IV. GUARDIA NACIONAL. ORÍGENES HISTÓRICO-CONSTITUCIONALES DE ESTA INSTITUCIÓN.**

**V. GUARDIA NACIONAL. EL ANÁLISIS CONSTITUCIONAL HISTÓRICO DE ESA FIGURA DA CUENTA DE LA INTENCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUYENTES, REFORMADORES Y LEGISLATIVOS DE MANTENER A LO LARGO DEL TIEMPO, EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, UNA INSTITUCIÓN CIVIL QUE ACTÚA PARA LA DEFENSA DEL ORDEN INTERIOR Y LA TRANQUILIDAD DE LA CIUDADANÍA, DE MANERA PARALELA Y DIFERENCIADA DEL EJÉRCITO, RESPONDIENDO EN ÚLTIMA INSTANCIA AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL.**

**VI. GUARDIA NACIONAL. ASPECTOS QUE MARCAN EL PANORAMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL QUE SE INSERTA EL DECRETO POR EL QUE AQUÉLLA SE CREÓ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019.**



**VII. SEGURIDAD PÚBLICA. CARÁCTER CIVIL, PROFESIONAL Y DISCIPLINADO DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.**

**VIII. DERECHOS HUMANOS. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011 Y CARÁCTER VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA, EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.**

**IX. SEGURIDAD PÚBLICA. CONFORME A LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA, DEBE PRESERVARSE EL PLENO RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS SOMETIDAS A LA JURISDICCIÓN DE UN ESTADO, AUN SI ÉSTE SE VE EN LA NECESIDAD DE DESPLEGAR FUERZAS DE SEGURIDAD EN CASOS CONCRETOS.**

**X. SEGURIDAD PÚBLICA. LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA HA ENFATIZADO LA DIFERENCIA EXISTENTE ENTRE EL ENTRENAMIENTO POLICIAL Y EL MILITAR, LLAMANDO POR ESTA RAZÓN A ACOTAR AL MÁXIMO EL USO DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA EL CONTROL DE LA CRIMINALIDAD COMÚN O VIOLENCIA INTERNA.**

**XI. SEGURIDAD PÚBLICA. DISTINCIÓN ENTRE EL ENTRENAMIENTO QUE RECIBEN LOS CUERPOS POLICIALES CIVILES Y LOS MILITARES, COMO LA RAZÓN PARA PREFERIR A AQUÉLLOS EN LABORES DE SEGURIDAD PÚBLICA, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ESTADOS DE EMERGENCIA O A SITUACIONES DE ALTERACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO, EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.**

**XII. SEGURIDAD PÚBLICA. LA CORTE INTERAMERICANA HA REITERADO QUE EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO INTERNO DEBE QUEDAR PRIMARIAMENTE RESERVADO Y, POR REGLA GENERAL, A CUERPOS POLICIALES CIVILES.**

**XIII. SEGURIDAD PÚBLICA. TANTO EN EL ÁMBITO INTERNO COMO EN SEDE INTERAMERICANA, SE CONFIGURA UN PANORAMA CONSTITUCIONAL EN EL QUE SE ASIGNAN A ENTIDADES POLICIALES CIVILES LAS**





**LABORES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SE LES DISTINGUE DE LAS MILITARES POR SU FORMACIÓN Y ENTRENAMIENTO.**

**XIV. GUARDIA NACIONAL. ANÁLISIS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO QUE INSTAURA CONSTITUCIONALMENTE A AQUÉLLA COMO LA INSTITUCIÓN POLICIAL DE CARÁCTER CIVIL CON LA QUE CUENTA LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019.**

**XV. GUARDIA NACIONAL. CONTENIDO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE LA CREA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019.**

**XVI. GUARDIA NACIONAL. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR EL QUE AQUÉLLA SE CREÓ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019, PERMITE HACER USO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE MANERA PARALELA A LA GUARDIA NACIONAL, PERO NO INVOLUCRA UNA EQUIPARACIÓN DE AMBAS, NI EN SU ESTRUCTURA ORGÁNICA NI EN SU OPERACIÓN.**

**XVII. GUARDIA NACIONAL. EL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR EL QUE AQUÉLLA SE CREÓ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019, MARCA LA PAUTA SOBRE LA POSIBLE PARTICIPACIÓN QUE PUEDE DARSE, CONFORME A LA LEY, ENTRE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL Y LA DE MARINA CON LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN EL ESTABLECIMIENTO O EN LA IMPLEMENTACIÓN DE NORMAS RELATIVAS A LA FORMACIÓN Y AL DESEMPEÑO DE LA GUARDIA NACIONAL, CON LA POSIBILIDAD DE QUE, "EN LO CONDUCTENTE", ÉSTAS SE HOMOLOGUEN A LAS EXISTENTES PARA LAS FUERZAS ARMADAS.**

**XVIII. GUARDIA NACIONAL. SU INTEGRACIÓN INMEDIATA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS SEGUNDO Y TERCERO TRANSITORIOS DEL DECRETO**



**POR EL QUE AQUÉLLA SE CREÓ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019.**

**XIX. GUARDIA NACIONAL. SU DESARROLLO LEGAL Y REGLAMENTARIO.**

**XX. GUARDIA NACIONAL. EL DECRETO POR EL QUE AQUÉLLA SE CREÓ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019, CONSTITUYE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL ALTAMENTE SOCIALIZADA Y CONSENSUADA A TRAVÉS DE NUMEROSOS EJERCICIOS DE PARLAMENTO ABIERTO EN AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, POR LA QUE SE BUSCÓ CREAR UNA NUEVA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA, CON UN MANDO Y UNA ADSCRIPCIÓN CIVIL, INTEGRADA POR ELEMENTOS CIVILES.**

**XXI. GUARDIA NACIONAL. EL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022 COMPRENDE UN SISTEMA NORMATIVO CUYO OBJETIVO PRINCIPAL ES REAJUSTAR EL ENGRANAJE COMPETENCIAL EN TORNO A ESA INSTITUCIÓN, PARA TRASLADAR SU CONTROL OPERATIVO Y ADMINISTRATIVO A LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.**

**XXII. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN CUENTA CON UNA AMPLIA LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DISTRIBUIR LOS NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN QUE ESTÁN A CARGO DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO.**

**XXIII. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. CON EL FIN DE NO VULNERAR LA LIBERTAD POLÍTICA DEL LEGISLADOR, EN CAMPOS COMO LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL NO PODRÍA EMPRENDER UN CONTROL DEMASIADO ESTRICTO DE LAS NORMAS RELATIVAS.**

**XXIV. GUARDIA NACIONAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ ESPECÍFICAMENTE FACULTADO PARA EXPEDIR LEYES QUE LA ORGANICEN.**



**XXV. GUARDIA NACIONAL. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULARLA ESTÁ ACOTADO AL MANDATO CONSTITUCIONAL DE INSTAURAR A AQUÉLLA COMO UNA INSTITUCIÓN POLICIACA DE CARÁCTER CIVIL, ADSCRITA A LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.**

**XXVI. GUARDIA NACIONAL. SU ADSCRIPCIÓN A LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA QUE, EN EL CASO, ES LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN CIUDADANA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY RELATIVA, NO PODRÍA SER INTERPRETADA, SIMPLEMENTE, COMO UNA CUESTIÓN DE FORMA.**

**XXVII. GUARDIA NACIONAL. EL ÓRGANO REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL FIJÓ LA INTENCIÓN DE QUE ESTA INSTITUCIÓN DEPENDIERA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA GARANTIZAR QUE TUVIERA UN MANDO CIVIL Y, EN GENERAL, PARA ASEGURARLE ESTE CARÁCTER.**

**XXVIII. GUARDIA NACIONAL. LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR EL QUE AQUÉLLA SE CREÓ, NO ALTERA NI TIENE POR OBJETO MENGUAR LA ADSCRIPCIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL A LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA NI LA FACULTAD DE ESTA ÚLTIMA PARA FORMULAR LOS PROGRAMAS, LAS POLÍTICAS Y LAS ACCIONES DE LA GUARDIA NACIONAL.**

**XXIX. GUARDIA NACIONAL. EL ÓRGANO REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, A TRAVÉS DE EXTENSOS EJERCICIOS DELIBERATIVOS, DECIDIÓ QUE, PARA QUE LA GUARDIA NACIONAL FUERA UN ENTE COMPLETAMENTE CIVIL, LAS SECRETARÍAS DEL RAMO DE LA DEFENSA Y DE LA MARINA NO PODRÍAN MANTENER UN CONTROL SOBRE DICHA INSTITUCIÓN POLICIAL.**

**XXX. GUARDIA NACIONAL. SU TRASLADO DE LA DEPENDENCIA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA HACIA LA DEL RAMO DE LA DEFENSA,**



**A TRAVÉS DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022, SE REALIZÓ EN UN PLANO PRESUPUESTAL Y DE RECURSOS HUMANOS.**

**XXXI. GUARDIA NACIONAL. SU TRASLADO DE LA DEPENDENCIA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA HACIA LA DEL RAMO DE LA DEFENSA, A TRAVÉS DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022, SE REALIZÓ EN UN SENTIDO ADMINISTRATIVO.**

**XXXII. GUARDIA NACIONAL. SU TRASLADO DE LA DEPENDENCIA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA HACIA LA DEL RAMO DE LA DEFENSA, MEDIANTE EL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022, SE REALIZÓ EN UN PLANO FUNCIONAL.**

**XXXIII. GUARDIA NACIONAL. EL TRASLADO DE LAS FACULTADES OPERATIVAS Y DE DECISIÓN DE LA SECRETARÍA DEL RAMO DE SEGURIDAD A LA DEL RAMO DE LA DEFENSA, MEDIANTE EL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022, VACÍA DE CONTENIDO AL ARTÍCULO 4 DE LA LEY RELATIVA QUE, SIN SER REFORMADO, CONTINÚA AFIRMANDO QUE LA GUARDIA NACIONAL ES UN ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA.**

**XXXIV. GUARDIA NACIONAL. LA INTENCIÓN DE TRASLADAR EL CONTROL DE LA GUARDIA NACIONAL AL ÁMBITO DE LA DEFENSA NACIONAL, MEDIANTE EL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022, SE VE PLENAMENTE CORROBORADO POR LA RESPECTIVA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

**XXXV. GUARDIA NACIONAL. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY RELATIVA Y LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL QUE DIO LUGAR AL DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE**



**SEPTIEMBRE DE 2022, AFIRMEN QUE AQUÉLLA ES UNA INSTITUCIÓN DE CARÁCTER CIVIL, ADSCRITA COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO ES IMPEDIMENTO PARA DECLARAR INCONSTITUCIONALES LOS DIVERSOS PRECEPTOS QUE TRASLADAN EL PRESUPUESTO, LOS RECURSOS MATERIALES Y LAS FACULTADES DE MANDO Y DE DECISIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL A LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.**

**XXXVI. GUARDIA NACIONAL. LO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 29, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU TEXTO PREVIO AL DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022, REFERENTE A LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL PARA MANEJAR AL ACTIVO DE LA GUARDIA NACIONAL AL SERVICIO DE LA FEDERACIÓN Y LOS CONTINGENTES ARMADOS QUE NO CONSTITUYAN LA GUARDIA NACIONAL DE LOS ESTADOS, SE ENMARCA EN UN ENTENDIMIENTO DE ESTA INSTITUCIÓN HEREDADO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857, Y DISTINTO DEL VIGENTE, REGIDO POR EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.**

**XXXVII. GUARDIA NACIONAL. LA PREVISIÓN NORMATIVA CONFORME A LA CUAL EL CONTROL OPERATIVO Y ADMINISTRATIVO DE ESTA INSTITUCIÓN, OTORGADO A LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, SE HARÁ "CONFORME A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE DEFINA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA" RESULTA INVÁLIDA, TOMANDO EN CUENTA QUE EL PODER REFORMADOR DESECHÓ EXPRESAMENTE UN ESQUEMA DUAL DE CONTROL DE LA GUARDIA NACIONAL Y DECIDIÓ QUE ÉSTA QUEDARÍA ADSCRITA A LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 29, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EJERCER EL CONTROL OPERATIVO Y ADMINISTRATIVO DE LA GUARDIA NACIONAL, CONFORME A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE DEFINA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA;" DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**



**XXXVIII. SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL. SI BIEN ÉSTA TIENE COMO PRINCIPAL ATRIBUCIÓN LA ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y PREPARACIÓN DEL EJÉRCITO Y LA FUERZA AÉREA, NO ES POSIBLE AFIRMAR QUE EXISTA UNA IDENTIDAD ENTRE LA DEPENDENCIA Y LA INSTITUCIÓN QUE ADMINISTRA.**

**XXXIX. GUARDIA NACIONAL. ES INNECESARIO AHONDAR EN LA NATURALEZA Y, POR LO TANTO, EN EL ANÁLISIS ORGÁNICO Y FUNCIONAL DE LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA DEFENSA PARA CONCLUIR QUE RESULTA INCONSTITUCIONAL TRASLADAR EL CONTROL DE AQUELLA INSTITUCIÓN POLICIAL CIVIL A DICHA SECRETARÍA, SI EL ÓRGANO REFORMADOR HIZO EXPLÍCITA SU VOLUNTAD DE QUE SU ADSCRIPCIÓN REPOSARA EN LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.**

**XL. GUARDIA NACIONAL. SU TRASLADO ADMINISTRATIVO, PRESUPUESTARIO, ORGÁNICO, FUNCIONAL Y DE MANDO, DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA A LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL QUE, COMO UNA GARANTÍA DE SU CARÁCTER CIVIL, ESTABLECE EXPRESAMENTE QUE AQUELLA DEBERÁ QUEDAR INCORPORADA A LA DEPENDENCIA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y EJERCER EL CONTROL OPERATIVO Y ADMINISTRATIVO DE LA GUARDIA NACIONAL, CONFORME A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE DEFINA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA;" DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN I, 13 BIS Y 23, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LA DEFENSA NACIONAL", DE LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS SEXTO Y SÉPTIMO TRANSITORIOS DEL DECRETO QUE CONTIENE ESAS DISPOSICIONES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**XLI. GUARDIA NACIONAL. SU TRASLADO ADMINISTRATIVO, PRESUPUESTARIO, ORGÁNICO, FUNCIONAL Y DE MANDO, DE LA SECRETARÍA DE SE-**



**GURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA A LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, NO PODRÍA ENMARCARSE BAJO EL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR EL QUE SE CREÓ DICHA INSTITUCIÓN.**

**XLII. GUARDIA NACIONAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y DE DIRECCIÓN DE ESE ENTE POLICIAL Y PARA ORGANIZARLA, EN VIRTUD DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 21 Y 73, FRACCIÓN XXIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**XLIII. GUARDIA NACIONAL. EL PRECEPTO TRANSITORIO CONFORME AL CUAL LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, PARA EJECUTAR LAS REFORMAS CONTENIDAS EN EL RESPECTIVO DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA, DEBERÁ ATENDER AL ARTÍCULO TERCERO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2022, REVELA LA INTENCIÓN DE TRASLADAR EL CONTROL ADMINISTRATIVO, OPERATIVO, PRESUPUESTAL, DE RECURSOS HUMANOS, DE MANDO Y DE CONTROL DE LA GUARDIA NACIONAL A LA NÓMINA COMPETENCIAL DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**XLIV. GUARDIA NACIONAL. SON CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDAS LAS DISPOSICIONES PREVISTAS EN EL DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022, QUE NO TIENEN COMO FINALIDAD TRANSFERIR EL CONTROL OPERATIVO Y ADMINISTRATIVO DE DICHA INSTITUCIÓN A LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA DEFENSA, NI INVOLUCRAN, POR LO TANTO, LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LABORES DE SEGURIDAD PÚBLICA (ARTÍCULOS 29, FRACCIONES IV, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y EJERCER EL CONTROL OPERATIVO Y ADMINISTRATIVO DE LA GUARDIA NACIONAL, CONFORME A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE DEFINA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA;" , Y XVI, Y 30 BIS, FRACCIONES**



**I, II, III, XXV Y XXVI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASÍ COMO 13 DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL Y DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN I, 13 BIS Y 23, PÁRRAFO SEGUNDO, SALVO EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA DEFENSA NACIONAL", DE ESTA ÚLTIMA LEY).**

**XLV. GUARDIA NACIONAL. A FIN DE HACER PREVALECER LA CERTEZA JURÍDICA QUE ES REQUERIDA EN EL MANDO Y EN LA OPERACIÓN DE ESTA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA, EVITANDO VACÍOS NORMATIVOS O EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS PREVIAS A LA REFORMA O DISRUPTIVOS, DEBE OPTARSE POR UNA INVALIDEZ PARCIAL DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY RELATIVA QUE TIENEN POR OBJETO EL TRASLADO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO, OPERATIVO, PRESUPUESTAL, DE RECURSOS HUMANOS, DE MANDO Y DE CONTROL DE LA GUARDIA NACIONAL A LA NÓMINA COMPETENCIAL DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, EN LUGAR DE SU INVALIDEZ TOTAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN I, 13 BIS Y 23, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LA DEFENSA NACIONAL", DE LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**XLVI. GUARDIA NACIONAL. EL TRIBUNAL PLENO NO PODRÍA REALIZAR UN ANÁLISIS VALORATIVO RESPECTO DE SU ESTRUCTURA ORGÁNICA QUE LO LLEVARA A JUZGAR EN ABSTRACTO LA CONVENIENCIA DE INCREMENTAR LA NÓMINA COMPETENCIAL DE LA COMANDANCIA, SIN ATENDER ESTRECHAMENTE AL TEXTO CONSTITUCIONAL Y A LOS LINEAMIENTOS QUE CONSTITUYEN UN LÍMITE AL AMPLIO MARGEN DE CONFIGURACIÓN CON EL QUE CUENTA EL LEGISLADOR EN ESTE ASPECTO.**

**XLVII. GUARDIA NACIONAL. EL ANÁLISIS DE LA NÓMINA COMPETENCIAL DE LA COMANDANCIA, COMO UNA CUESTIÓN PROPIAMENTE ORGÁNICA Y ORGANIZACIONAL AL INTERIOR DE ESA INSTITUCIÓN, SOBRE LA CUAL EL LEGISLADOR GOZA DE UNA HABILITACIÓN EN TÉRMINOS BASTANTE AMPLIOS, NO PUEDE DESLIGARSE DEL ANÁLISIS DE QUIEN DETENTA LA TITULARIDAD DE ÉSTA.**





**XLVIII. GUARDIA NACIONAL. EL REQUISITO CONSISTENTE EN CONTAR CON EL GRADO DE COMISARIO GENERAL PARA DIRIGIRLA Y LA PROPUESTA POR PARTE DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, PARA OCUPAR ESE CARGO, VIOLAN EL CARÁCTER CIVIL CON EL QUE SE IDEÓ ESA INSTITUCIÓN Y, POR LO TANTO, EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "A PROPUESTA DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL" Y FRACCIÓN III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "GRADO JERÁRQUICO DE COMISARIO GENERAL Y", ASÍ COMO DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**XLIX. REQUISITOS PARA OCUPAR CARGOS PÚBLICOS. CONGRESOS FEDERAL Y LOCALES CUENTAN CON UNA AMPLIA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULARLOS, SIEMPRE Y CUANDO ÉSTOS NO VULNEREN, POR SÍ MISMOS, ALGÚN DERECHO HUMANO O PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**

**L. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**

**LI. GUARDIA NACIONAL. EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL REQUISITO CONSISTENTE EN CONTAR CON EL GRADO DE COMISARIO GENERAL PARA DIRIGIRLA NO PUEDE LIMITARSE A LA ÓPTICA DEL DERECHO A LA IGUALDAD.**

**LII. GUARDIA NACIONAL. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL SEGÚN EL CUAL ESTA INSTITUCIÓN TENDRÁ UN CARÁCTER CIVIL PERMÉA LA MANERA EN QUE HABRÁN DE CONFIGURARSE LOS PERFILES QUE LA INTEGRAN PERO, SOBRE TODO, EL PERFIL DE LA PERSONA QUE, ENTRE SU NÓMINA COMPETENCIAL, TENDRÁ LA DIRECCIÓN DE ESA INSTITUCIÓN.**

**LIII. GUARDIA NACIONAL. DADAS LAS AMPLIAS FACULTADES CON LAS QUE CUENTA EL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA ORGANIZAR Y DETERMINAR LA ESTRUCTURA JERÁRQUICA DE ESA INSTITUCIÓN, NO RESULTA**



**INCONSTITUCIONAL, EN ABSTRACTO, LA RECONFIGURACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN EL SENO DE ESA INSTITUCIÓN, DERIVADA DEL DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022 (ARTÍCULOS 14, PÁRRAFO PRIMERO, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA "A PROPUESTA DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL" Y FRACCIÓN III, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA "GRADO JERÁRQUICO DE COMISARIO GENERAL Y", Y 15, FRACCIONES II, IV, V, VI, VII, EXCEPTO SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA DEFENSA NACIONAL", VIII, VIII BIS, XII, XV Y XVI, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL Y CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**LIV. GUARDIA NACIONAL. LA ASIGNACIÓN DE MAYORES RESPONSABILIDADES A LA PERSONA TITULAR DE ESA INSTITUCIÓN POLICIAL E, INCLUSO, PERMITIRLE EL EJERCICIO DIRECTO DE RECURSOS PRESUPUESTALES SIN CONTAR CON EL ACUERDO PORMENORIZADO DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, ESTÁ DENTRO DEL ÁMBITO CONFIGURATIVO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (ARTÍCULOS 14, PÁRRAFO PRIMERO, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA "A PROPUESTA DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL" Y FRACCIÓN III, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA "GRADO JERÁRQUICO DE COMISARIO GENERAL Y", Y 15, FRACCIONES II, IV, V, VI, VII, EXCEPTO SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA DEFENSA NACIONAL", VIII, VIII BIS, XII, XV Y XVI, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL Y CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**LV. GUARDIA NACIONAL. LA PREVISIÓN NORMATIVA CONFORME A LA CUAL EL PERSONAL MILITAR ASIGNADO ESTARÁ BAJO EL MANDO DE LA PERSONA COMANDANTE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, EN EL ENTENDIDO DE QUE EL NIVEL DE MANDO SUPERIOR CORRESPONDE A LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA (ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DE-**



**CRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**LVI. GUARDIA NACIONAL. EL HECHO DE QUE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA PARTICIPE EN CIERTOS ASPECTOS DE LA FORMACIÓN DE DICHO ENTE, NO RESULTA CONTRARIO AL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**LVII. GUARDIA NACIONAL. RESULTA CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO QUE LA PERSONA TITULAR DE LA COMANDANCIA INFORME A LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL SOBRE EL DESEMPEÑO Y LAS ACTIVIDADES DE ESE CUERPO POLICIAL (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**LVIII. GUARDIA NACIONAL. LA FACULTAD DE LA PERSONA COMANDANTE DE PROPONER A LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL LOS PROYECTOS DE NORMAS Y DISPOSICIONES PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LA GUARDIA NACIONAL, VIOLA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LA DEFENSA NACIONAL" DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**LIX. GUARDIA NACIONAL. EL AUMENTO EN LA NÓMINA COMPETENCIAL DE LA PERSONA COMANDANTE, MEDIANTE EL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022, NO TIENE COMO OBJETO OPERAR UNA TRANSFERENCIA EN EL CONTROL OPERATIVO Y ADMINISTRATIVO DE LA GUARDIA NACIONAL O UNA DESNATURALIZACIÓN DE ESA ENTIDAD, NI INVOLUCRA, EN VÍA DE CONSECUENCIA, LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LABORES DE SEGURIDAD PÚBLICA (ARTÍCULOS 14, PÁRRAFO PRIMERO, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA "A PROPUESTA DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL" Y FRACCIÓN III, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA "GRADO JERÁRQUICO DE COMISARIO GENERAL Y", Y 15, FRACCIONES II, IV, V, VI, VII, EXCEPTO SU POR-**



**CIÓN NORMATIVA "DE LA DEFENSA NACIONAL", VIII, VIII BIS, XII, XV Y XVI, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL Y CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**LX. GUARDIA NACIONAL. FORMA EN LA QUE SE CONSTITUYÓ DE ACUERDO CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019 Y LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL PUBLICADA EL 27 DE MAYO DE 2019.**

**LXI. GUARDIA NACIONAL. EL RÉGIMEN DEL PERSONAL ASIGNADO DE LA POLICÍA MILITAR EN LA LEY RELATIVA CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, PORQUE DISTORSIONA EL CARÁCTER CIVIL DE LA GUARDIA NACIONAL, SU ADSCRIPCIÓN A LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SU DISCIPLINA POLICIAL, Y CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, PORQUE EXPANDE LA JURISDICCIÓN MILITAR A SERVIDORES QUE, DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SON CIVILES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 57, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; 138, FRACCIÓN VII, Y 170, FRACCIÓN II, APARTADO H, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y 1, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS).**

**LXII. GUARDIA NACIONAL. EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE "HOMOLOGAR EN LO CONDUCTENTE" CIERTAS DISPOSICIONES DEL ÁMBITO MILITAR NO EQUIVALE A DISECCIONAR EL ESTATUS JURÍDICO DE LOS ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN PARA INCLUIR A UNA PARTE DE ELLOS AL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA MILITAR, INCLUSO MIENTRAS DESEMPEÑAN UN CARGO EN UNA INSTITUCIÓN CIVIL.**

**LXIII. GUARDIA NACIONAL. LOS MANDATOS RELATIVOS A QUE LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA MILITAR Y NAVAL QUE FUERON ASIGNADOS A LA GUARDIA NACIONAL DEBERÁN CONSERVAR SU RANGO Y PRESTACIONES; A QUE SE LES RESPETEN LOS DERECHOS CON QUE CONTABAN AL MOMENTO DE LA ASIGNACIÓN Y A QUE LES RECONOZCA EL TIEMPO DE SERVICIO EN LA GUARDIA NACIONAL NO TIENEN POR OBJETO INCORPO-**



**RAR EN ÉSTA ELEMENTOS REGIDOS POR UNA NORMATIVA DEL ÁMBITO MILITAR.**

**LXIV. GUARDIA NACIONAL. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS, ESTÍMULOS Y PRESTACIONES DE LOS ELEMENTOS MILITARES QUE TIENEN ASIGNADOS, ES UNA MEDIDA CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA, PERO NO PERMITE QUE AQUÉLLOS CONSERVEN SU SUJECCIÓN A LA NORMATIVIDAD MILITAR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 57, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE GUARDIA NACIONAL; 138, FRACCIÓN VII, Y 170, FRACCIÓN II, APARTADO H, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y 1, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS).**

**LXV. GUARDIA NACIONAL. RECONOCER EL FUERO MILITAR A SUS ELEMENTOS RESULTA CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 21 Y 13 DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 57, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; 138, FRACCIÓN VII, Y 170, FRACCIÓN II, APARTADO H, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y 1, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS).**

**LXVI. FUERO MILITAR. ALCANCE DADO POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS A DICHA JURISDICCIÓN.**

**LXVII. FUERO MILITAR. SÓLO PROCEDE PARA MILITARES EN ACTIVO Y DURANTE LA REALIZACIÓN DE ACTOS DEL SERVICIO, ADEMÁS, RESPECTO DE DELITOS Y FALTAS QUE, POR SU PROPIA NATURALEZA, ATENTAN DE MANERA DIRECTA CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR, ENTENDIDA COMO UN PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS.**

**LXVIII. GUARDIA NACIONAL. RESULTA CONTRARIO A LA NATURALEZA CIVIL DE ESTA INSTITUCIÓN RECONOCER QUE SUS ELEMENTOS, PROVENIENTES DEL ÁMBITO MILITAR, SON MILITARES EN ACTIVO; QUE ÉSTOS REALIZAN, DENTRO DE LA GUARDIA NACIONAL, FUNCIONES MILITARES;**



**QUE ESTÁN SOMETIDOS A UN RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y A UNA ESTRUCTURA MILITAR Y, EN CONSECUENCIA, QUE OPEREN BAJO UN MANDO MILITAR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 57, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY DE GUARDIA NACIONAL; 138, FRACCIÓN VII, Y 170, FRACCIÓN II, APARTADO H, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y 1, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS).**

**LXIX. GUARDIA NACIONAL. RESULTARÍA EN UN FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN GENERAL CONSIDERAR QUE ESA INSTITUCIÓN POLICIAL CONSERVA SU CARÁCTER CIVIL Y SE RIGE POR UNA DOCTRINA POLICIAL, SI SUS INTEGRANTES SON MILITARES EN ACTIVO, SOMETIDOS A LA JURISDICCIÓN Y AL RÉGIMEN DISCIPLINARIO MILITAR, DESARROLLANDO FUNCIONES MILITARES Y ACTUANDO BAJO LA NORMATIVA MILITAR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 57, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; 138, FRACCIÓN VII, Y 170, FRACCIÓN II, APARTADO H, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y 1, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS).**

**LXX. GUARDIA NACIONAL. SU ADSCRIPCIÓN A LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA SE TERMINARÍA POR VACIAR DE CONTENIDO SI TANTO LOS ASCENSOS Y RECOMPENSAS, COMO LA REMOCIÓN DE SUS ELEMENTOS, DEPENDIERAN EN ÚLTIMA INSTANCIA DE LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA DEFENSA.**

**LXXI. GUARDIA NACIONAL. REFUTAR QUE MEDIANTE EL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022, ESA INSTITUCIÓN QUEDARÍA INTEGRADA POR MILITARES EN ACTIVO, SOMETIDOS A LA JURISDICCIÓN Y AL RÉGIMEN DISCIPLINARIO MILITAR, DESARROLLANDO FUNCIONES MILITARES Y ACTUANDO BAJO LA NORMATIVA MILITAR EVIDENCIARÍA, EN ÚLTIMAS CUENTAS, UNA VULNERACIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA DEL PERSONAL ASIGNADO A LA GUARDIA NACIONAL.**



**LXXII. GUARDIA NACIONAL. LA VOLUNTAD DE QUE EL PERSONAL ASIGNADO A LA GUARDIA NACIONAL PROVENIENTE DEL ÁMBITO MILITAR QUEDE REGULADO POR LAS NORMAS QUE PREVEN LAS GENERALIDADES DE LA FUNCIÓN MILITAR, EL RECLUTAMIENTO, EL ADIESTRAMIENTO, LOS ASCENSOS Y LAS RECOMPENSAS, LAS RECLASIFICACIONES, LAS VACACIONES, LAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y LAS BAJAS, MEDIANTE EL DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022, SE EVIDENCIA NO SÓLO POR LA AUSENCIA DE UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA QUE ESTABLEZCA LO CONTRARIO O MATICE ALGUNAS DE ESTAS IMPLICACIONES, SINO TAMBIÉN POR EL RESTO DE REFORMAS ALLÍ CONTENIDAS.**

**LXXIII. GUARDIA NACIONAL. LA TRANSFORMACIÓN DEL PERSONAL FUNCIONALMENTE SEPARADO DE SU INSTITUCIÓN ARMADA DE ORIGEN, ADSCRITO A ESA INSTITUCIÓN, SUJETO A LA DISCIPLINA, FUERO CIVIL Y CADENA DE MANDO ESTABLECIDOS EN LA LEY RELATIVA, EL PERSONAL ACTIVO DEL EJÉRCITO Y LA FUERZA AÉREA, "PRESTANDO SUS SERVICIOS BAJO LA GUARDIA NACIONAL" PERO BAJO LA JURISDICCIÓN, LA DISCIPLINA, EL MANDO Y, EN GENERAL, LA NORMATIVIDAD MILITAR CORRESPONDIENTE, NO PODRÍA ENMARCARSE BAJO EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA DICHA INSTITUCIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 26 DE MARZO DE 2019 (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 57, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; 138, FRACCIÓN VII, Y 170, FRACCIÓN II, APARTADO H, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y 1, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS).**

**LXXIV. GUARDIA NACIONAL. EL REQUISITO PARA INGRESAR A ÉSTA, CONSISTENTE EN NO DESEMPEÑAR CARGO O COMISIÓN DENTRO DE LAS INSTITUCIONES ARMADAS NI POLICIALES NO SUPONE, POR SÍ SOLO, UNA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL Y, EN ESPECÍFICO, AL CA-**



**RÁCTER CIVIL QUE DEBE REVESTIR DICHA INSTITUCIÓN POLICIAL (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**LXXV. GUARDIA NACIONAL. LAS CONDICIONES DE REASIGNACIÓN DEL PERSONAL NAVAL A LA SECRETARÍA DE MARINA O DE SU RECLUTAMIENTO PARA CONFORMAR LA GUARDIA NACIONAL Y LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS QUE SURGEN COMO CONSECUENCIA DE LOS MOVIMIENTOS REFERIDOS, CUMPLEN TANTO CON EL OBJETO COMO CON LOS LINEAMIENTOS DADOS POR EL ÓRGANO REFORMADOR PARA REASIGNAR A LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA NAVAL A SU CUERPO DE ORIGEN (ARTÍCULOS SEGUNDO Y QUINTO TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**LXXVI. GUARDIA NACIONAL. LA REASIGNACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA NAVAL A SU CUERPO DE ORIGEN ES, EN PRINCIPIO, UNA DE LAS CONSECUENCIAS DE LA CONSOLIDACIÓN DE ESA INSTITUCIÓN, PROYECTADA Y ORDENADA POR EL ÓRGANO REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN.**

**LXXVII. GUARDIA NACIONAL. LA REASIGNACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA NAVAL A SU CUERPO DE ORIGEN SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE LIMITADA SÓLO POR EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA DE 26 DE MARZO DE 2019, CONFORME AL CUAL, HECHA LA REINCORPORACIÓN, SE CONTABILIZARÍA SU ESTANCIA EN LA GUARDIA NACIONAL COMO UNIDADES DE SERVICIO EN ÉSTE, PARA EFECTOS DE CUANTIFICAR LA ANTIGÜEDAD Y SE LES RESPETARÍAN LOS DERECHOS CON LOS QUE CONTABAN AL MOMENTO DE SER ASIGNADOS A LA GUARDIA NACIONAL.**





**LXXVIII. GUARDIA NACIONAL. EL PRECEPTO TRANSITORIO QUE REGULA LA READSCRIPCIÓN DEL PERSONAL NAVAL A SU CUERPO DE ORIGEN O SU RECLUTAMIENTO A AQUÉLLA, MANDATA LA ABSORCIÓN DEL PERSONAL PROVENIENTE DE LA ARMADA POR PARTE DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, CUANDO ÉSTE DECIDA SEGUIR PRESTANDO SUS SERVICIOS EN LA GUARDIA NACIONAL (INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE Y SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**LXXIX. GUARDIA NACIONAL. LAS CONDICIONES DE REASIGNACIÓN DEL PERSONAL NAVAL A LA SECRETARÍA DE MARINA O DE SU RECLUTAMIENTO PARA CONFORMAR LA GUARDIA NACIONAL Y LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS QUE SURGEN COMO CONSECUENCIA DE LOS MOVIMIENTOS REFERIDOS, NO IMPLICAN LA DESNATURALIZACIÓN DE ESA INSTITUCIÓN NI SU CONVERSIÓN EN UN ENTE MILITAR, MUCHO MENOS PERMITEN LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LABORES DE SEGURIDAD PÚBLICA (ARTÍCULOS SEGUNDO Y QUINTO TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**LXXX. GUARDIA NACIONAL. CUANDO SE ANALIZAN REGULACIONES QUE INVOLUCRAN DIRECTAMENTE LA SITUACIÓN LABORAL DE NUMEROSOS SERVIDORES PÚBLICOS Y RESPONDEN A UN ENGRANAJE TRANSITORIO ALTAMENTE VINCULADO CON LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA, LA DEFERENCIA AL ÓRGANO LEGISLATIVO DEBE AUMENTAR Y EL CONTROL ABSTRACTO CONSTITUCIONAL DEBE ATENDER A LAS FINALIDADES Y AL CUMPLIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS EXPLÍCITAMENTE FORMULADOS**



**POR EL ÓRGANO REFORMADOR (ARTÍCULOS SEGUNDO Y QUINTO TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**LXXXI. GUARDIA NACIONAL. CONFORME AL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LA LEY RELATIVA, ÉSTA NO IMPLICA QUE LOS ELEMENTOS DE LA GUARDIA NACIONAL SERÁN ADIESTRADOS POR LAS FUERZAS ARMADAS EXCLUSIVAMENTE NI QUE SERÁN ÉSTAS LAS QUE DETERMINARÁN SU ENTRENAMIENTO (ARTÍCULO 39, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**LXXXII. GUARDIA NACIONAL. EL HECHO DE LA LEY RELATIVA DISPONGA QUE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL DE DICHA INSTITUCIÓN SE REALIZARÁ A TRAVÉS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN Y DE LOS CENTROS DE ADIESTRAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, NO CONDUCE A PERMITIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS LABORES DE SEGURIDAD PÚBLICA, FUERA DE LOS SUPUESTOS TAXATIVAMENTE PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 39, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**LXXXIII. GUARDIA NACIONAL. LA INTERVENCIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, EN UN PLANO DE COORDINACIÓN, PARA DETERMINAR, JUNTO CON EL CONSEJO DE CARRERA DE LA GUARDIA NACIONAL, LOS PERIODOS PARA REALIZAR LOS CONCURSOS DE ASCENSO Y LOS REQUISITOS DE PARTICIPACIÓN, NO ALTERA LA ADSCRIPCIÓN A LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL CARÁCTER Estrictamente CIVIL CON LOS QUE EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL DEFINE A LA GUARDIA NACIONAL (ARTÍCULO 26, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**



**LXXXIV. GUARDIA NACIONAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN NO ENCUENTRA ALGÚN LÍMITE CONSTITUCIONAL PARA ESTABLECER UNA ROTACIÓN PERMANENTE DE LOS MANDOS O POSIBILITAR EL CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DEL PERSONAL DE DICHA INSTITUCIÓN (ARTÍCULO 26, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**LXXXV. GUARDIA NACIONAL. LA LEY RELATIVA, AL REMITIR AL REGLAMENTO PARA ESTABLECER LOS ESTÍMULOS PARA EL PERSONAL O EL DETALLE DE LOS CRITERIOS PARA SU PROMOCIÓN, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 26, FRACCIONES VI Y VII, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**LXXXVI. GUARDIA NACIONAL. EL LEGISLADOR FEDERAL NO ACTUÓ FUERA DE SU ÁMBITO MATERIAL DE CONFIGURACIÓN NI SOBREPASÓ ALGUNO DE LOS LÍMITES O LINEAMIENTOS ORDENADOS CONSTITUCIONALMENTE AL REGULAR EN LA LEY RELATIVA LAS CAUSAS DE LA CONCLUSIÓN DEL SERVICIO DE SU PERSONAL [ARTÍCULO 34, FRACCIÓN III, INCISO D), DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL].**

**LXXXVII. GUARDIA NACIONAL. LOS PRECEPTOS DE LA LEY RELATIVA QUE CONLLEVAN CAMBIOS EN EL SERVICIO DE CARRERA Y LA ROTACIÓN DEL PERSONAL NO SUPONEN UN REPLANTEAMIENTO O UN ANÁLISIS DE LOS LÍMITES QUE CONSTITUCIONALMENTE SE HAN IMPUESTO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL EJERCICIO DE TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA [ARTÍCULOS 26, FRACCIONES V, VI, VII Y VIII, Y 34, FRACCIÓN III, INCISO D), DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL].**

**LXXXVIII. GUARDIA NACIONAL. LA ESTRUCTURACIÓN DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE ESA INSTITUCIÓN EN COORDINACIONES TERRITORIALES Y ESTATALES, QUE CONLLEVA LA DESAPARICIÓN DE LAS COORDINACIONES REGIONALES, NO CONTRAVIENE O IMPLICA UNA MODIFICACIÓN AL CARÁCTER CIVIL QUE LE ASISTE (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**LXXXIX. GUARDIA NACIONAL. EL HECHO DE QUE SU ESTRUCTURA CUENTE CON UNIDADES DE INTELIGENCIA E INVESTIGACIÓN Y QUE A ÉSTAS SE**



**LES DENOMINE UNIDADES "ESPECIALIZADAS" O BIEN, UNIDADES "DE SERVICIO" NO ES, POR SÍ MISMO, EL INDICIO DE UNA TRANSFORMACIÓN A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE TIENE CONSTITUCIONALMENTE ASIGNADAS (ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN VII, Y 22, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**XC. GUARDIA NACIONAL. ELIMINAR LA MENCIÓN DE QUE EN LA COORDINACIÓN OPERATIVA INTERINSTITUCIONAL LAS PERSONAS REPRESENTANTES DE LAS SECRETARÍAS DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, DE LA DEFENSA Y DE LA MARINA, DESIGNADOS POR EL PRESIDENTE, "SERÁN CONSIDERADOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES" EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, NO IMPLICA AFIRMAR LA PREMINENCIA O LA EXISTENCIA DE ALGUNA JERARQUÍA EN SU INTERIOR (ARTÍCULO 86, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**XCI. GUARDIA NACIONAL. LA EXISTENCIA DE LA COORDINACIÓN OPERATIVA INTERINSTITUCIONAL, COMO ENCARGADA DE GESTIONAR LA COLABORACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE LA GUARDIA NACIONAL Y OTRAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, NO MENOSCABA LAS FACULTADES GENÉRICAS CON LAS QUE CUENTA LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA PARA COORDINARSE, EN MATERIA DE ESA INSTITUCIÓN, CON EL RESTO DE LAS DEPENDENCIAS FEDERALES, ESTATALES O MUNICIPALES (ARTÍCULO 86, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**XCII. GUARDIA NACIONAL. EL HECHO DE QUE EN EL SENO DE LA COORDINACIÓN OPERATIVA INTERINSTITUCIONAL CONVIVAN REPRESENTANTES DE LAS SECRETARÍAS DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, DE LA DEFENSA Y DE LA MARINA, NO CONSTITUYE EL INDICIO DE UNA DENATURALIZACIÓN DE DICHA INSTITUCIÓN (ARTÍCULO 86, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**XCIII. GUARDIA NACIONAL. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022, QUE PREVÉN SU**



**ENTRADA EN VIGOR, LA DEROGACIÓN EN ABSTRACTO DE LAS DISPOSICIONES QUE SE OPONEN A SU CONTENIDO Y LAS SECRETARÍAS RESPONSABLES DE SU INSTRUMENTACIÓN, SIN QUE, EN GENERAL, SE AUTORICEN RECURSOS ADICIONALES PARA TALES EFECTOS, NO IMPLICAN UNA TRANSFERENCIA EN LA ADSCRIPCIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL, UNA MODIFICACIÓN A SU NATURALEZA CIVIL O BIEN, UNA INTROMISIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LABORES DE SEGURIDAD PÚBLICA FUERA DE LOS SUPUESTO TAXATIVAMENTE ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL PARA TAL EFECTO (ARTÍCULOS PRIMERO, OCTAVO Y NOVENO DEL DECRETO DE REFORMAS EN LA MATERIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2022).**

**XCIV. GUARDIA NACIONAL. SI ESTÁ ADSCRITA A LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, QUIEN EJERCE SOBRE ÉSTA MANDO Y CONTROL, SU NATURALEZA ES LA DE UNA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA Y NO LA DE UNA INSTITUCIÓN CASTRENSE Y, POR LO TANTO, SU ACTUACIÓN DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA NO IMPLICA LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LABORES RELATIVAS.**

**XCIV. GUARDIA NACIONAL. EL SUBSISTEMA CONFORMADO POR LOS PRECEPTOS DE LA LEY RELATIVA QUE PERMITEN LA COLABORACIÓN ENTRE LA GUARDIA NACIONAL Y LAS FUERZAS ARMADAS, ES ACORDE CON LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ATENDIENDO A SU INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA (ARTÍCULOS 7, FRACCIÓN IX, 17, TERCER PÁRRAFO, 18, CUARTO PÁRRAFO, 19, FRACCIÓN I, Y 32 BIS DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL Y ARTÍCULO 2 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS).**

**XCVI. GUARDIA NACIONAL. EL MARCO JURÍDICO APLICABLE EN TÉRMINOS DEL CUAL EL PERSONAL MILITAR PODRÁ EFECTUAR OPERACIONES DE APOYO A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA SE INTEGRA, INCLUSO, POR LO DISPUESTO POR LA CORTE INTERAMERICANA EN EL**



**CASO ALVARADO ESPINOZA Y OTROS VS. MÉXICO (ARTÍCULO 2 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS).**

**XCVII. SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN FUNCIONES PROPIAS DE DICHA MATERIA DEBE SER EXCEPCIONAL Y TEMPORAL, POR LO QUE SU INTERVENCIÓN PERMANENTEMENTE RESULTA INVÁLIDA.**

**XCVIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL EXISTE ACTUALMENTE UNA HABILITACIÓN EXCEPCIONAL PARA QUE LAS FUERZAS ARMADAS PARTICIPEN, BAJO DETERMINADOS LINEAMIENTOS Y CONDICIONES, EN LABORES DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

**XCIX. GUARDIA NACIONAL. LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE PREVÉ, COMO UNO DE LOS FINES DE LA GUARDIA NACIONAL, EL AUXILIO A LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN EL EJERCICIO DE SUS MISIONES CUANDO ASÍ LO DISPONGA EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL, NO GENERA UNA DEPENDENCIA DE AQUELLA INSTITUCIÓN POLICIAL A LA FUERZA ARMADA (ARTÍCULO 7, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**C. GUARDIA NACIONAL. LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE PREVÉ, COMO UNO DE LOS FINES DE LA GUARDIA NACIONAL, EL AUXILIO A LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN EL EJERCICIO DE SUS MISIONES CUANDO ASÍ LO DISPONGA EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL, NO AUMENTA LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN DE ORGANISMOS MILITARES EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA (ARTÍCULO 7, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**

**CI. GUARDIA NACIONAL. LA NORMA QUE PREVÉ COMO UNO DE LOS FINES DE LA GUARDIA NACIONAL, EL AUXILIO A LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN EL EJERCICIO DE SUS MISIONES CUANDO ASÍ LO DISPONGA EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL, NO GENERA EN ABSTRACTO UNA CERCANÍA ENTRE AMBAS INSTITUCIONES QUE PONGA EN PELIGRO LAS SALVAGUARDAS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PREVIO PARA EL EJERCICIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA (ARTÍCULO 7, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL).**



**CII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE CONCEDE UNA PRÓRROGA EN EL SURTIMIENTO DE SUS EFECTOS, A FIN DE QUE LAS DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS CUENTEN CON EL TIEMPO REQUERIDO PARA REALIZAR EL REAJUSTE EN EL CONTROL ADMINISTRATIVO, PRESUPUESTAL Y OPERATIVO DE LA GUARDIA NACIONAL QUE CORRESPONDE, POR MANDATO DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, A LA SECRETARÍA DEL RAMO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, DE FORMA PLENA, PAULATINA Y ORDENADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", Y EJERCER EL CONTROL OPERATIVO Y ADMINISTRATIVO DE LA GUARDIA NACIONAL, CONFORME A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE DEFINA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; 12, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA DEFENSA NACIONAL", 13 BIS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA DEFENSA NACIONAL", 14, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A PROPUESTA DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL", Y FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "GRADO JERÁRQUICO DE COMISARIO GENERAL Y", 15, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA DEFENSA NACIONAL", 23, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA DEFENSA NACIONAL", Y 57, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; 138, FRACCIÓN VII, Y 170, FRACCIÓN II, APARTADO H, DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS; Y 1o., PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS; CONTENIDOS EN EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL Y SEGURIDAD PUBLICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL NUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2022. DIVERSAS SENADORAS Y SENADORES INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 20 DE ABRIL DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS



## GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

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

### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de la LXV Legislatura en contra del Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de la Guardia Nacional, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública (o "**decreto impugnado**", en adelante), publicado en el Diario Oficial de la Federación (o "**DOF**", en adelante) el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

La cuestión jurídica por resolver en este asunto consiste en determinar si el decreto impugnado altera la naturaleza civil de la Guardia Nacional y en virtud de lo anterior, resulta contrario a la Constitución Federal, particularmente, a su artículo 21.

### I. TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El diez de octubre de dos mil veintidós, diversas senadoras y senadores presentaron una demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. **Autoridades emisora y promulgadora.** Las normas generales impugnadas se emitieron por ambas Cámaras del Congreso de la Unión y se promulgaron por el Poder Ejecutivo Federal.

3. **Normas generales impugnadas.** En la demanda, se impugna la totalidad del Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de





la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el DOF el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

4. El decreto impugnado contiene las siguientes modificaciones:

- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** (o "**LOAPF**", en adelante): se reformaron los artículos 29, fracciones IV y XVI; 30 Bis, fracciones I, párrafo primero, II y III, y se adicionaron al artículo 30 Bis, fracción I, el párrafo segundo, y las fracciones XXV y XXVI, recorriéndose la actual en su orden.

- **Ley de la Guardia Nacional** (o "**LGN**", en adelante): se reformaron los artículos 7, párrafo primero; 12; 13, párrafo primero y fracciones I, II, IV, VIII y IX; 14, párrafo primero y fracción III; 15, párrafo primero y fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, XII y XV; 19, fracción I, párrafo primero; 21, fracciones III y VII; 22, párrafo primero; 23, párrafo segundo; 25, fracción IX; 26, fracciones V, VI, VII y VIII; 39, fracción III, y 86, párrafo segundo; se adicionaron los artículos 7, fracción IX; 13 Bis; 15, fracciones VIII Bis y XVI, recorriéndose la actual en su orden; 17, párrafo tercero; 18, párrafo cuarto; 19, fracción I, párrafo segundo; 32 Bis; 34, párrafo primero, fracción III, inciso d, y 57, párrafo segundo, y se derogaron los artículos 13, fracciones III, V, VI y VII, y 34, párrafo primero, fracción II.

- **Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos** (o "**LOEFAM**", en adelante): se reformó el artículo 138, párrafo primero; se adicionaron los artículos 2 Bis; 138, fracción VII, y 170, párrafo primero, fracción II, apartado H.

- **Ley de Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**: se adicionó al artículo 1, el párrafo segundo.

- **Transitorios del decreto impugnado**: se adicionaron los artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno.

5. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente argumenta que la norma impugnada es contraria a los artículos 1o., 21, 29, 73, fracciones XIV y XXIII, 90, 119, 12 y 133 de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos; y artículos 3, 4, 5 y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. **Conceptos de invalidez.** Antes de entrar al desarrollo de sus argumentos, la accionante detalla el marco normativo que le sirve de base. Para ello, da un recuento de *datos duros* sobre la militarización de las funciones de seguridad pública en el país, retoma precedentes relevantes tanto de este Alto Tribunal como de la Corte Interamericana y ahonda en los límites constitucionales que desde su punto de vista, existen entre el poder militar y el poder civil tratándose de la salvaguarda de la seguridad pública.

7. En este último punto, la minoría considera que la Constitución Federal fijó, por un lado, **límites orgánico-institucionales** a la Guardia Nacional. Entre ellos, el relativo a la naturaleza civil de ese ente policiaco: el artículo 21 constitucional lo define como un cuerpo civil, de adscripción civil y bajo mando civil. Existe entonces, desde su perspectiva, un mandato constitucional indisponible para el legislador consistente en que ese cuerpo policial debe quedar adscrito a la secretaría del ramo de seguridad pública (la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). La adscripción a que se refiere el artículo 21 constitucional es, en su entender, *total* y sin posibilidad de ser fraccionada por el legislador: el control operativo, funcional, orgánico, administrativo o de cualquier otra índole, debe quedar de manera permanente a disposición de la secretaría del ramo de la seguridad pública.

8. Esta garantía orgánico-institucional supone entonces un límite al amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador federal para regular a la administración pública federal. El límite contenido en el artículo 21 constitucional impone crear una secretaría en el ramo de la seguridad pública completamente diferenciada de aquella que realiza funciones militares y adscribirle –en su acepción más amplia– a la Guardia Nacional.

9. Por otro lado, la accionante desarrolla los **límites** que desprende constitucionalmente para **la actuación de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública**. En resumidas cuentas, la minoría suscribe que el parámetro normativo existente obliga a que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública deba ser extraordinaria y subordinada a un mando civil. Su posibilidad de actuación se encuentra reducida a escenarios taxativos:



el régimen transitorio del Decreto de creación de la Guardia Nacional, la cláusula de protección federal contenida en el artículo 119 constitucional o el estado de excepción establecido en el artículo 29 constitucional.

10. Finalmente, la minoría esgrime que el mandato de separación de las instituciones de seguridad pública y cuerpos policiales de los elementos castrenses, contenido en el artículo 21 de la Constitución Federal, es un límite que constituye una garantía de protección de los derechos humanos. Desde su perspectiva, la seguridad pública tiene como fin la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, y si, como garantía de tutela de estos fines, la Constitución encomienda esa función a cuerpos civiles, cualquier injerencia castrense pone automáticamente en riesgo la protección de esos derechos. Esta conclusión encuentra sustento en los estándares de actuación de los elementos castrenses fijados en sede convencional y en el reconocimiento que la Corte Interamericana ha hecho de la situación de vulnerabilidad en la que se coloca a la población por su injerencia.

11. Habiendo detallado su entendimiento del parámetro de regularidad, la minoría accionante aclara que su impugnación versa sobre el decreto en su totalidad, visto como un sistema normativo y formula, en su contra, cinco conceptos de invalidez, agrupados en dos categorías.

12. Bajo el rubro temático de *Garantías orgánico-institucionales de la Guardia Nacional*, la accionante desarrolla los primeros dos conceptos de invalidez.

- En el **primero** de ellos considera que el decreto impugnado viola el artículo 21 constitucional. En específico, argumenta que el carácter civil de la Guardia Nacional y su adscripción a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana fueron candados plasmados en la Constitución Federal, altamente consensuados durante el proceso reformador de dos mil diecinueve y con una finalidad clara: contener el desborde militar en la vida pública del país. En contraste, el decreto impugnado concentra la organización, dirección y supervisión de la Guardia Nacional en el ámbito castrense, lo cual supone entonces una violación constitucional.

- En el **segundo**, planteado como corolario del anterior, la minoría argumenta que el Congreso de la Unión excedió su competencia porque modificó la



naturaleza civil de esa institución, siendo éste un contenido que le resultaba indisponible.

13. A lo largo de sus dos primeros conceptos de invalidez, la accionante busca evidenciar que el decreto implica una ruptura del orden constitucional por trastocar la garantía de adscripción civil de la Guardia Nacional, con lo que se militariza una institución que la Constitución Federal conceptualizó como civil.

14. Bajo el rubro temático de *participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública*, la accionante desarrolla los siguientes tres conceptos de invalidez.

- En el **tercer** concepto de invalidez arguye una violación al régimen transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional ("**Decreto por el que se crea la Guardia Nacional**" o "**reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional**", en adelante), en relación con el diverso 129 constitucional. La accionante identifica en ese parámetro constitucional la intención y el mandato de fortalecer a las instituciones policiales y estatales del orden municipal, desarrollar a la Guardia Nacional y regresar de manera ordenada a las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, pues éstas, en tiempos de paz, deberían ejercer exclusivamente funciones conectadas de manera estricta con la disciplina militar y sólo de manera *excepcional y bajo parámetros estrictos*, auxiliar en tareas de seguridad pública, siempre *subordinada* al mando civil. En contrapartida, desde su perspectiva, el decreto impugnado adscribe a esa corporación bajo el mando militar, al tiempo que mediante una transferencia de facultades medulares a la Secretaría de la Defensa Nacional, torna imposible que en el corto plazo y como se ordenó constitucionalmente, la Guardia Nacional desarrolle su estructura, capacidades e implantación territorial de manera independiente al orden militar. Con lo anterior, se viola el régimen transitorio previsto constitucionalmente en el que la participación militar en la conformación de la Guardia Nacional es temporal y específicamente delimitada.

- En el **cuarto** concepto desarrolla la violación a la *garantía de salvaguarda federal* contenida en el artículo 119 constitucional. La accionante parte de la premisa de que la Guardia Nacional ha quedado transformada en un cuerpo



castrense. De ahí, considera que la obligación de que este cuerpo intervenga en materia de seguridad en el ámbito local quebranta el federalismo. En específico, el artículo 7, fracción VII, del decreto impugnado viola el artículo 119 constitucional, que establece que en caso de trastornos o sublevaciones internas, la Federación prestará protección a las entidades federativas, siempre y cuando éstas la soliciten. Como en el caso, la intervención o protección es un deber y no a petición de las entidades, ésta deviene una intromisión en su esfera de atribuciones relacionadas con la seguridad pública local.

- En el **quinto**, la accionante postula que el decreto impugnado constituye una auténtica suspensión de garantías y restricción de derechos humanos que pasa por alto el procedimiento establecido en el artículo 29 de la Constitución Federal. Para llegar a esa conclusión, retoma la idea asentada en su parámetro de que el carácter civil de las autoridades que prestan la seguridad pública, consagrado en el artículo 21 constitucional, es una auténtica garantía de derechos humanos, instrumental –además– para hacer valer y respetar otros derechos humanos, como el de la vida, la integridad y la libertad. El decreto impugnado, en contra de esta garantía, establece que la Guardia Nacional es un cuerpo dependiente, operativa, jerárquica y administrativamente, del ámbito castrense, cuya función es auxiliar a la Fuerza Armada. Por lo anterior, el decreto suspende la garantía de seguridad pública y el cúmulo de derechos que ésta conlleva. Esta suspensión, al no encontrar cabida en los regímenes de excepción ya expuestos, tendría, para ser constitucional, que haberse hecho tras la activación del mecanismo de suspensión de garantías previsto en el artículo 29 constitucional.

15. En síntesis, la minoría postula a lo largo de estos últimos tres conceptos de invalidez que la autoridad militar únicamente puede involucrarse en la seguridad pública bajo regímenes taxativos y normados constitucionalmente. Sin embargo, el decreto impugnado desconoce y viola, desde su perspectiva, cada uno de esos supuestos. Por un lado, desconoce que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, según el régimen transitorio del Decreto de creación de la Guardia Nacional, era excepcional y temporalmente acotada. Por otro lado, inobserva que, para que la Federación puedan intervenir en labores de seguridad pública local, de acuerdo con el artículo 119 constitucional, debe existir una solicitud formulada por la entidad federativa. Finalmente, la militarización del cuerpo policiaco nacional supone una suspensión de la garantía de seguridad pública civil prevista en el artículo 21 constitu-



cional, y de los derechos que con ella se pretenden salvaguardar; sin embargo, esta suspensión es inconstitucional por no seguir, en todo caso, el proceso de activación previsto en el artículo 29 constitucional.

**16. Auto de registro y turno.** En un acuerdo emitido el diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **137/2022**, y turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.

**17. Auto admisorio.** Por medio de un auto emitido el veinte de octubre de dos mil veintidós, el Ministro instructor **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal para que rindieran sus informes; así como a la Fiscalía General de la República para que estuvieran en posibilidad de formular manifestaciones.

**18. Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** En su informe rendido el veintidós de noviembre de dos mil veintidós, la Cámara de Diputados expone que el Congreso de la Unión actuó dentro de las atribuciones que la Constitución Federal le confirió en los artículos 73, fracción XXXI, y 90 constitucionales. Además, cumplió con el proceso legislativo mandatado en el artículo 72. Por lo anterior, desde su perspectiva, es a la Suprema Corte a quien corresponde determinar si la reforma impugnada es o no, en lo sustantivo, constitucional.

**19. Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** En su informe presentado el once de noviembre de dos mil veintidós, la Cámara de Senadores sostiene la validez del decreto impugnado con base en los argumentos que se resumen a continuación.

- **Primer concepto de invalidez.** La Ley de la Guardia Nacional previó, desde su publicación, el carácter civil y la adscripción de esa institución a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el artículo 4, y dicho precepto no fue materia del decreto combatido, motivo por el cual, ese carácter y adscripción no han cambiado, con lo que se respeta el marco constitucional de



dicha institución de seguridad pública. Además, el mando militar de la Guardia Nacional y su manejo operativo y administrativo por la Secretaría de la Defensa Nacional ya se encontraban regulados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal desde su publicación en el DOF el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y seis. Con ese fundamento, queda demostrado que "siempre ha sido facultad de la Secretaría de la Defensa Nacional el control de la Guardia Nacional".

- **Segundo concepto de invalidez.** Se reiteran los razonamientos previos, pues este segundo concepto de invalidez parte de la premisa del primero.

- **Tercer concepto de invalidez.** El decreto impugnado da cumplimiento a las disposiciones transitorias de la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve constitucional en materia de Guardia Nacional. La modificación de las facultades de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana y de la Defensa Nacional tiene como sustento el artículo sexto transitorio del decreto constitucional referido.

- **Cuarto concepto de invalidez.** La circunstancia de que el artículo 7, fracción VII, de la Ley de la Guardia Nacional establezca que la institución de seguridad pública en estudio intervenga en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes, debe entenderse que requiere previamente la solicitud por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente y unitaria.

- **Quinto concepto de invalidez.** El argumento de la accionante parte de una premisa falsa, por lo que debe desestimarse. El Ministerio Público sigue siendo el encargado de la investigación de los delitos, por lo que el decreto combatido no altera, modifica o cambia tal cuestión, así como que la Guardia Nacional debe investigar la comisión de delitos, bajo su conducción y mando. En ese contexto, no existe una restricción de derechos que pueda dar lugar a la activación del artículo 29.



**20. Informe del Poder Ejecutivo Federal.** En su informe rendido el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo Federal afirma la validez del decreto impugnado.

- **Primer concepto de invalidez.** El decreto impugnado únicamente transmite el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. La coordinación de esta dependencia con la secretaría del ramo de la seguridad pública es congruente con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que formula esta última. Además, el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional queda a cargo del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, en su carácter de integrante de la Administración Pública Federal y no como alto mando del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos con funciones militares.

- **Segundo concepto de invalidez.** El Congreso de la Unión observó las prescripciones del artículo 21 constitucional porque, en términos del artículo 4 de la LGN, la Guardia Nacional sigue siendo un órgano administrativo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública, cuyas facultades rectoras se ven fortalecidas en el decreto impugnado. Además, desde el punto de vista fáctico, la transferencia del control de la Guardia Nacional a la Defensa obedece a la necesidad de formular un nuevo paradigma para combatir la crisis aguda de inseguridad que enfrenta el país.

- **Tercer concepto de invalidez.** El decreto impugnado no encuadra en las hipótesis previstas por el artículo 129 y el quinto transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional. La promovente confunde la participación auxiliar de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, establecida en el referido decreto constitucional, con el funcionamiento y el control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional, distinta constitucionalmente de la Fuerza Armada permanente, sobre la Guardia Nacional.

- **Cuarto concepto de invalidez.** La colaboración y coordinación de las entidades federativas, los municipios y la Guardia Nacional, prevista en el artículo 7, fracción VII, de la LGN no se modifica con la reforma controvertida, por lo que no se configura un nuevo acto legislativo que pueda ser materia de impugnación en este proceso constitucional. Sin embargo, aun en ese supuesto, la





colaboración de la Guardia Nacional en materia de seguridad pública con las instituciones del orden estatal y municipal debe de ser leída de forma sistemática con la normativa aplicable al Sistema Nacional de Seguridad Pública para concluir que no sólo se respeta la salvaguarda federal del artículo 119 constitucional, sino que se atiende a lo dispuesto en el artículo 21 del mismo ordenamiento.

- **Quinto concepto de invalidez.** El control operativo y administrativo de la Guardia Nacional por parte de la Defensa Nacional no actualiza el supuesto de suspensión de garantías previsto en el artículo 29 constitucional, porque la finalidad del decreto impugnado no es suspender derechos ni garantías.

21. Además, por conducto de la Consejería Jurídica, el Ejecutivo Federal rindió informe complementario el veintidós de noviembre de dos mil veintidós y expresó que la Secretaría de la Defensa Nacional está constitucionalmente obligada a participar en el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme al artículo sexto transitorio de la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional.

22. **Alegatos.** Por medio de un acuerdo del Ministro instructor, el veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, se tuvieron por rendidos los informes de las autoridades y se otorgó un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegatos. Éstos se tuvieron por rendidos el seis de enero de dos mil veintitrés.

23. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló una opinión respecto de la acción de inconstitucionalidad.

24. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de autos, el dos de enero de dos mil veintitrés, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución.

## II. COMPETENCIA

25. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad,



conforme a los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal,<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 1/2023 de este Tribunal Pleno.<sup>3</sup> Ello es así, puesto que en ella se plantea la posible contradicción entre normas generales de carácter federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### III. OPORTUNIDAD

26. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en la que se haya publicado la norma general o tratado internacional impugnado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> **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: ...

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; ..."

<sup>2</sup> **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; ..."

<sup>3</sup> **"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."

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**"Artículo 105.** ...

"II. ...

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

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."



27. El decreto impugnado fue publicado el nueve de septiembre de dos mil veintidós en el Diario Oficial de la Federación. Por ello, el plazo para la impugnación de este decreto transcurrió del sábado diez de septiembre hasta el domingo nueve de octubre, ambos de dos mil veintidós. Dado que el nueve de octubre es inhábil, en términos del artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>5</sup> el último día para presentar la demanda es el primer día hábil siguiente, en este caso, el lunes diez de octubre de dos mil veintidós.

28. De tal suerte que, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de octubre de dos mil veintidós, debe concluirse que la presentación de la demanda fue **oportuna**.

#### IV. LEGITIMACIÓN

29. El artículo 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal faculta al equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, así como tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.<sup>6</sup>

30. En el caso, suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad:

- 1) Damián Zepeda Vidales
- 2) Josefina Eugenia Vázquez Mota

<sup>5</sup> "**Artículo 143.** 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.

<sup>6</sup> "**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: ...

"**b)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; ..."



- 3) Miguel Ángel Mancera Espinosa
- 4) Indira de Jesús Rosales San Román
- 5) Roberto Juan Moya Clemente
- 6) Kenia López Rabadán
- 7) Carlos Humberto Aceves del Olmo
- 8) Claudia Ruiz Massieu Salinas
- 9) Miguel Ángel Osorio Chong
- 10) Eruviel Ávila Villegas
- 11) Beatriz Elena Paredes Rangel
- 12) Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz
- 13) Dante Alfonso Delgado Rannauro
- 14) Dora Patricia Mercado Castro
- 15) Germán Martínez Cázares
- 16) Luis David Ortiz Salinas
- 17) José Luis Pech Vázquez
- 18) Jorge Carlos Ramírez Marín
- 19) Verónica Delgadillo García
- 20) Indira Kempis Martínez



- 21) Marco Antonio Gama Basarte
- 22) Alejandra del Carmen León Gastélum
- 23) José Clemente Castañeda Hoeflich
- 24) María Lilly del Carmen Téllez García
- 25) Estrella Rojas Loreto
- 26) Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
- 27) José Erandi Bermúdez Méndez
- 28) José Alfredo Botello Montes
- 29) Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo
- 30) Gloria Elizabeth Núñez Sánchez
- 31) Juan Manuel Fócil Pérez
- 32) Antonio García Conejo
- 33) Claudia Edith Anaya Mota
- 34) Sylvana Beltrones Sánchez
- 35) Manuel Añorve Baños
- 36) Ángel García Yáñez
- 37) Mario Zamora Gastélum
- 38) Verónica Martínez García



- 39) Nuvia Magdalena Mayorga Delgado
- 40) María Guadalupe Saldaña Cisneros
- 41) Julen Rementería del Puerto
- 42) Gina Andrea Cruz Blackledge
- 43) Víctor Oswaldo Fuentes Solís
- 44) Ismael García Cabeza de Vaca
- 45) Minerva Hernández Ramos
- 46) Mayuli Latifa Martínez Simón
- 47) Nadia Navarro Acevedo
- 48) Gustavo Enrique Madero Muñoz
- 49) Emilio Álvarez Icaza Longoria

31. Las personas anteriores tienen el carácter de Senadores del Congreso de la Unión, lo que acreditaron con:

- Del 1) al 15), con copia certificada del Acuerdo del Consejo General del INE número INE/CG/1180/2018.<sup>7</sup>
- Del 16) al 29), con copia certificada de las Constancias de Mayoría y Validez de la Elección para las Senadurías al H. Congreso de la Unión en el

<sup>7</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las senadurías que les corresponden para el periodo 2018-2024. Aprobado por unanimidad de votos en la sesión ordinaria de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.



Proceso Electoral Federal 2017-2018, emitidas por los respectivos Consejos Locales del Instituto Nacional Electoral.

• Del 30) al 49), con copia certificada de las Constancias de Asignación a la Fórmula de Primera Minoría de la Elección para las Senadurías al H. Congreso de la Unión en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, emitidas por los respectivos Consejos Locales del Instituto Nacional Electoral.<sup>8</sup>

32. Así, se encuentra acreditado que la demanda está firmada por un total de cuarenta y nueve senadores, por lo que representan más del treinta y tres por ciento (33 %) de los ciento veintiocho integrantes que conforman el Senado de la República, en términos de lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución Federal, es decir, el treinta y ocho punto veintiocho por ciento (38.28 %).

33. El tercero de los requisitos, consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, también se cumple porque el decreto impugnado contiene reformas a leyes federales, en sentido formal y material.

34. En consecuencia, asiste **legitimación** a los senadores accionantes.

## V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

35. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>9</sup> en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,<sup>10</sup> se precisa que la minoría accionante plantea una impugnación general al Decreto por el que

<sup>8</sup> Cabe señalar que mediante acuerdo de veinte de octubre de dos mil veintidós el Ministro instructor previno al promovente para que acreditara la personalidad de Gustavo Enrique Madero Muñoz y Emilio Álvarez Icaza Longoria, cuestión que fue subsanada por el actor mediante documentales recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el cuatro de noviembre de dos mil veintidós.

<sup>9</sup> **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; ..."

<sup>10</sup> **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el DOF el nueve de septiembre de dos mil veintidós. De una lectura integral de la demanda se extrae que la accionante destaca la inconstitucionalidad de artículos específicos dentro de este decreto impugnado, pero, en general, formula conceptos de invalidez destinados a combatirlo como un sistema normativo. Por lo anterior, en este punto del análisis, se tiene por impugnado al decreto en su totalidad.

## VI. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

36. Las autoridades emisoras y promulgadora del decreto impugnado no hicieron valer alguna causal de improcedencia de manera expresa. Sin embargo, en su informe, el Ejecutivo Federal señaló que el artículo 7, fracción VII, de la LGN, "no se modifica con la reforma controvertida, por lo que no se configura un nuevo acto legislativo que pueda ser materia de impugnación en este proceso constitucional". Este artículo es impugnado por la accionante, de manera destacada, en el cuarto concepto de invalidez.

37. Este Tribunal Pleno advierte que, aun sin entrar a un análisis material que correspondería al estudio de fondo por estar frente a la impugnación de un sistema normativo, el decreto impugnado contiene algunos cambios meramente formales, relacionados con la numeración o los reajustes gramaticales derivados de la adición de incisos, fracciones o numerales impugnados, como el señalado por el Ejecutivo Federal.

38. Atendiendo a la existencia de diversos medios de impugnación en donde se impugna la constitucionalidad de la Ley de la Guardia Nacional, expedida el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, procede sobreseer respecto de los siguientes artículos porque éstos sufrieron, exclusivamente, un cambio de numeración en el decreto impugnado, o bien, reajustes gramaticales derivados de la adición o derogación de fracciones, incisos o numerales posteriores:

- Artículo 30 Bis, fracción XXVII (antes fracción XXV), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;





- Artículo 15, fracción XVII (antes fracción XVI), de la Ley de la Guardia Nacional.

- Artículo 7, fracciones VII y VIII (adicionadas con ";" e "y"), y artículo 34, fracción I (adicionada con "o") y fracción III, en los numerales b) y c) (adicionados con ";" y "o"), de la Ley de la Guardia Nacional.

- Artículos 138, fracciones V y VI (adicionadas con ";" e "y"), y 170, fracción II, en los numerales F y G (adicionados con ";" e "y"), de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

39. Este Tribunal Pleno ha considerado, consistentemente, que debe existir un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de la acción de inconstitucionalidad.<sup>11</sup>

40. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata. Para ello, es de especial relevancia analizar la intención del legislador, esto es, si tuvo la voluntad o no de emprender cualquier tipo de modificación al texto de la norma (mediante una reforma, adición o derogación) y que para tales efectos se haya puesto a discusión con el objeto de estudiar las modificaciones hasta obtener un resultado.

41. En el caso analizado, incluso en un análisis superficial, se extrae que el propio legislador reconoció que simplemente se "recorría la numeración" en el

---

<sup>11</sup> El criterio de base, que ha ido evolucionando para interpretar el alcance del cambio en el sentido normativo, se encuentra contenido en la tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre 2016, página 65, con número de registro digital: 2012802. El mismo ha sido reiterado recientemente, por ejemplo, al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, el treinta de julio de dos mil veinte, la 95/2019 y su acumulada 98/2019, el siete de enero de dos mil veintiuno y la diversa 102/2020, el doce de julio de dos mil veintidós.



caso de los primeros artículos mencionados y que, en el caso de los segundos, los transcribió en el decreto impugnado para reflejar sus reajustes gramaticales, tal como se extrae de la exposición de motivos de la iniciativa que le dio origen al decreto impugnado.<sup>12</sup>

42. En este sentido, en virtud del artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>13</sup> se sobresee respecto de los artículos 30 Bis, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, fracciones VII y VIII, 15, fracción XVII, y 34, fracciones I y III, incisos b) y c), de la Ley de la Guardia Nacional; y 138, fracciones V y VI, y 170, fracción II, apartados F y G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

43. Sin apreciar la actualización de otras causas de improcedencia, se procede al estudio de fondo del decreto impugnado.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

44. La accionante plantea la inconstitucionalidad de un sistema de reformas legislativas, contenidas en el decreto impugnado, que, desde su perspectiva, tergiversa la naturaleza civil de la Guardia Nacional, misma que se encuentra garantizada por el artículo 21 constitucional.

<sup>12</sup> Textualmente, se extrae: "Asimismo, se reforman el artículo ... 7, fracciones VII y VIII; ... y 34, párrafo primero, fracción III, incisos b y c, de la Ley de la Guardia Nacional, ..., con el fin de adecuar la sintaxis y coherencia legislativa de dichas disposiciones derivadas de las reformas propuestas.", en la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública (en adelante, "**Iniciativa del Ejecutivo Federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional**"), Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, página 14.

<sup>13</sup> "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"**VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; ..."

"**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"**II.** Cuando durante el juicio apareciere sobreviniere alguna de las o causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."



45. En los primeros dos conceptos de invalidez de su demanda, estrechamente relacionados entre sí, la accionante evidencia cómo, lo anterior, vulnera no sólo el artículo 21, también los derechos humanos que, mediante esta garantía institucional, se pretendía salvaguardar. Para sustentar su decir, aporta una serie de argumentos que serán abordados con mayor detalle en el apartado correspondiente.

46. En los conceptos de invalidez restantes, la minoría plantea que la Guardia Nacional, transformada en un órgano esencialmente castrense con las reformas impugnadas, vulnera el capitulado transitorio del *Decreto por el que se crea la Guardia Nacional*, en relación con el diverso 129 constitucional, el artículo 119, así como el numeral 29, todos de la Constitución Federal. En ellos, para la accionante, se regulan de manera taxativa y exhaustiva los escenarios en los que las fuerzas armadas pueden auxiliar en labores de seguridad pública. El decreto impugnado, al no coincidir con ninguno de éstos, generaría una nueva vía, sin fundamento constitucional, para la actuación militar en labores de índole civil, relacionadas con la seguridad pública.

47. Así, se impone a este Tribunal Pleno analizar, como punto total, si el decreto de reformas tergiversa el carácter que constitucionalmente se le asignó a la Guardia Nacional en la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

48. Para efectos de dar respuesta a la problemática planteada, es menester explorar, con mayor detalle, la institución de la Guardia Nacional **(I)**. El parámetro contextual abarca un breve recuento de los orígenes históricos constitucionales de esta institución **(A)**, que es llamada a reconfigurarse en dos mil diecinueve **(C)**, pero en un contexto constitucional marcado por el nuevo paradigma de los derechos humanos que permea, en lo más profundo, la actuación, los límites y la naturaleza de las instituciones encargadas de brindar la seguridad pública **(B)**.

49. Una vez sentado este contexto, se procederá al análisis del decreto impugnado **(II)**. Para efectos de claridad metodológica, éste será analizado bajo rubros temáticos, que responden a posibles subsistemas dentro del sistema normativo impugnado. Así, se analizará de forma separada: el traslado de facultades de mando y el cambio de adscripción de la Guardia Nacional **(A)**, las reformas



a la figura de la Comandancia **(B)**, las modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y de la Policía Naval **(C)**, los cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional **(D)** y la colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública **(E)**.

## **I. Parámetro contextual: la Guardia Nacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **A. La Guardia Nacional en la Constitución de 1917 y sus antecedentes**

50. El antecedente de la Guardia Nacional, plasmada en la Constitución de mil novecientos diecisiete, lo conforman las milicias locales, figura inscrita en el federalismo. Con apoyo casi textual de la Constitución de los Estados Unidos de América,<sup>14</sup> éstas se incorporaron formalmente en la Constitución de mil ochocientos veinticuatro. En teoría, las milicias locales o estatales, en oposición a un ejército o Comandancia permanente y central, tenían la virtud de estar formadas por el pueblo, y al ser parte de él, sus nexos con la comunidad evitaban que éstas cayesen en la tentación de oprimirlo.<sup>15</sup>

51. Así, desde mil ochocientos veinticuatro, se estableció la facultad del Congreso para "formar reglamentos para organizar, armar, disciplinar la milicia local de los estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de

<sup>14</sup> Artículo I, Octava Sección, numeral 16, de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. "El Congreso tendrá facultad: ... Para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso."

<sup>15</sup> *The Federalist*, No. 29, Enero 1788: "¿Dónde, en nombre del sentido común, terminarán nuestros temores si no podemos confiar en nuestros hijos, nuestros hermanos, nuestros vecinos, nuestros conciudadanos? ¿Qué sombra de peligro puede haber en los hombres que se mezclan a diario con el resto de sus compatriotas; y con quienes participan de las mismas sensaciones, sentimientos, hábitos e intereses? ¿Qué causa razonable de aprensión podría inferirse de una facultad de la Unión para emitir reglamentos para la milicia y ordenar sus servicios en caso de ser necesario; cuando son los Estados específicos quienes mantienen de manera única y exclusiva el nombramiento de los oficiales?" [traducción propia]



oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos".<sup>16</sup> A la par, se previó la facultad del presidente de la República para disponer de esta milicia local, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados, con el consentimiento previo del Congreso General o el Consejo de Gobierno, en su caso.<sup>17</sup> De hecho, fue con base en esta facultad que el veintitrés de febrero de mil ochocientos veintisiete el Congreso autorizó a Guadalupe Victoria para movilizar a distintas milicias o guardias nacionales, y hacer frente a los desórdenes de Texas, de manera conjunta.<sup>18</sup>

52. Posteriormente, se dio paso a un fecundo desarrollo normativo, primero sobre *milicias locales* y después, adoptando la nomenclatura de *guardia nacional*. Así, se publicó la ley sobre arreglo de la milicia local, el veintinueve de diciembre de mil ochocientos veintisiete, sucedida por otra más en mil ochocientos treinta y cinco y una circular sobre la milicia cívica en mil ochocientos cuarenta y tres. Posteriormente, a partir de mil ochocientos cuarenta y seis, y en una coyuntura específica de inminente intervención norteamericana, se emitieron una serie de decretos y autorizaciones para establecer las compañías de la guardia nacional, ya no así las milicias locales, que desembocaron en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional el quince de julio de mil ochocientos cuarenta y ocho.<sup>19</sup>

53. Esta última ley orgánica gozó, en virtud del acta constitutiva y de reformas de mil ochocientos cuarenta y siete, de carácter constitucional,<sup>20</sup> lo cual implicaba una mayor rigidez para su reforma y denotaba la importancia que el Congreso extraordinario constituyente le acordaba a esta institución. En ella, bajo la concepción de Mariano Otero, se dispuso que la Guardia Nacional tenía por objeto

<sup>16</sup> Artículo 50, fracción XIX, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de mil ochocientos veinticuatro.

<sup>17</sup> Artículo 110, fracción XI, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de mil ochocientos veinticuatro.

<sup>18</sup> Ley de Facultades concedidas al Gobierno para contener los desórdenes en Texas, 23 de febrero de 1827.

<sup>19</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*. Editora Laguna, 2008, capítulo sexto.

<sup>20</sup> "Artículo 27. Las leyes de que hablan los artículos 4, 5 y 18 de la presente acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la guardia nacional, y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen."



"defender la independencia de la nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y autoridades establecidas por ellas".<sup>21</sup> Estaría, para tal fin, compuesta "de los alistados que voluntariamente quieran servir en ella, y el deficiente se cubrirá conforme a los reglamentos".<sup>22</sup>

54. Vale destacar, dentro de este entramado normativo desarrollado en un siglo marcado por vaivenes centralistas y tensiones revolucionarias, ciertas constantes en lo que concierne al diseño y a la naturaleza de la Guardia Nacional.

55. Estas constantes, como se analizará más adelante, resultan orientadoras para enmarcar la discusión y posteriormente, la configuración de la nueva Guardia Nacional. Sobre todo, el análisis constitucional histórico arroja luz respecto de la invariable voluntad, a lo largo de los siglos, tanto de nuestros órganos constituyentes, como de los reformadores y legislativos, de mantener, en el orden jurídico mexicano, una institución de conformación civil que actúa de manera paralela y diferenciada del Ejército, respondiendo en última instancia al titular del Ejecutivo Federal.

56. En cualquier caso, una de las constantes en el diseño de la Guardia Nacional es la **integración civil y democrática** del órgano.<sup>23</sup> Incluso, en la Ley

<sup>21</sup> Ley Orgánica de la Guardia Nacional (quince de julio de mil ochocientos cuarenta y ocho), artículo 2.

<sup>22</sup> Ley Orgánica de la Guardia Nacional (quince de julio de mil ochocientos cuarenta y ocho), artículo 12.

<sup>23</sup> Respecto del carácter civil de su integración, es posible destacar, con énfasis añadido, lo dispuesto desde el reglamento de la milicia cívica (3 de agosto de 1822): "**Artículo 37.** Los jefes de esta milicia se conducirán como ciudadanos que mandan a ciudadanos". Diversas formulaciones son empleadas, por ejemplo, en la Ley para la formación de la Milicia Cívica del Distrito Federal y de los territorios (21 de marzo de 1834): "**Artículo 1.** La milicia cívica del Distrito y Territorios de la Federación, se compondrá en cada lugar de los vecinos que hayan cumplidos la edad de diez y ocho años y no pasen de los cincuenta." El Reglamento para la Organización de la Guardia Nacional (2 de septiembre de 1846): "**Artículo 55.** Los jefes y oficiales de la guardia nacional, se conducirán como ciudadanos que mandan a ciudadanos. Terminando el servicio, no habrá diferencia de clases; pero en aquel se observará la más estricta disciplina."

El carácter democrático destaca también, a lo largo de los distintos ordenamientos, en la forma en la que se norma la elección de oficiales. Por ejemplo, en el Reglamento para la Organización de la Guardia Nacional (2 de septiembre de 1846): "**Artículo 1.** La guardia nacional es inherente a las instituciones democráticas; por lo mismo subsistirá permanentemente en la República mexicana. ...". "**Artículo 37.** Los jefes serán nombrados por los oficiales y sargentos de cada cuerpo, a pluralidad de votos." También, en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional: "**Artículo 32.** Arregladas las listas



Orgánica de la Guardia Nacional se incorpora que, para los delitos comunes y los negocios civiles, la guardia nacional no disfruta de fuero, con independencia de la clase de servicio prestada (asamblea, guarnición o campaña).<sup>24</sup>

57. En estrecha relación con la anterior, se mantuvo como otra constante, el mando a cargo de las autoridades civiles de cada Estado, concibiéndosele entonces como una **institución civil y federalista**.<sup>25</sup> Invariable fue también que existiera **la posibilidad del presidente de la República para disponer de ésta fuera del territorio estatal** en caso de ser necesario, siempre y cuando contara con la venia del Congreso o bien, del Senado.<sup>26</sup>

58. Finalmente, es de notar que tanto las milicias como la guardia nacional, fueron concebidas, y en gran parte sobrevivieron, **de forma paralela al Ejército, sin equipararse con esta última institución**.

59. La voluntad por esta dualidad permeó el proceso constituyente de mil ochocientos cincuenta y siete, en medio del cual se proponía expedir una ley orgánica que permitiera terminar de afianzar la separación de la Guardia Nacional con el régimen o incluso la cultura militar.

---

por el jurado superior, se citará a los individuos que deben componer cada compañía para que reunidos en un lugar, y bajo la presidencia de alguna autoridad, procedan a la elección de oficiales, sargentos y cabos."

<sup>24</sup> **"Artículo 74.** Para los delitos comunes y los negocios civiles, la guardia nacional en ninguna clase de servicio disfrutará fuero."

<sup>25</sup> Destaca lo dispuesto en el Reglamento para la Organización de la Guardia Nacional (2 de septiembre de 1846): **"Artículo 30.** Los gobernadores, cuando los cuerpos de la guardia estén en asamblea, tendrán en ellos inmediato y exclusivo mando, vigilando su instrucción, arreglo y disciplina, a cuyo efecto y para estos asuntos, formarán en sus secretarías una sección que se titulará de guerra. ...", **"Artículo 32.** Ni éstos, ni los jefes de la sección de guerra, ni ningún otro jefe de la guardia nacional, podrán considerarse como generales, ni usar las divisas que a los de esta clase corresponden en el ejército." Por último, en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, se plasma: **"Artículo 45.** La guardia nacional estará a las órdenes de la autoridad civil, y no podrá reunirse, armarse ni obrar, sino en virtud de sus mandatos. Es obligación de los estados emplearla para guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes dentro de su territorio."

<sup>26</sup> El Reglamento para la Organización de la Guardia Nacional (2 de septiembre de 1846): **"Artículo 4.** La guardia nacional puede estar en asamblea, en servicio de guarnición o en campaña. En los dos primeros casos quedará a las órdenes de los gobernadores, y en el último a las del presidente de la República, conforme a la Constitución."



"La Guardia Nacional es una de las instituciones más a propósito para formar virtudes y costumbres que se contrapongan a esos vicios, porque da al pueblo, por la posesión de las armas, conciencia de su fuerza; empeño en las elecciones, por el interés de cada ciudadano de obedecer a un superior digno; vigor físico, por el ejercicio militar que hasta cierto punto supe a la gimnasia de los antiguos griegos; y, por último, ilustración y fuerza moral, por el toce y por la discusión que en las reuniones se promueve a menudo sobre los asuntos políticos; pero, desgraciadamente, esos frutos que debieron recogerse de una institución que, bien organizada, es el paladín de la libertad de las naciones, o se obtuvieron marchitos, por culpa de los reglamentos, o no pudieron recolectarse en las ocasiones más solemnes y oportunas.

"Al pasar la vista por las distintas leyes sobre Guardia Nacional, se ve, en efecto, que los legisladores, no habiendo podido aún emanciparse completamente de la época que toca a la actual, pensaron, al dictarlas, más en la milicia que en la democracia y la libertad. Preocupados de los usos y costumbres creados por el régimen español, parece que no pudieron figurarse un batallón sin todos los colores del iris, sin un ruido militar que lastimara todos los tímpanos y sin estar mandado por jefes y oficialidad de marciales costumbres y tendencias, y, como los que llegaron a pertenecer a la Guardia, todavía menos pudieron comprender estas cosas y mucho menos aún la posibilidad de que se pudiese obedecer con la dignidad de un ciudadano. Los jefes y oficiales propendieron al despotismo y la tropa a la abyección, y vino a ser por esto la Guardia Nacional la escuela en que se ensayaron o se imitaron los vicios de la milicia permanente. Así lo comprueba el hecho de que no hay quizá uno solo de los jefes y oficiales que en diversas épocas sirvieron a la tiranía que no haya sido soldado del pueblo en la milicia nacional."<sup>27</sup>

60. Es relevante, y como ya ha traído a cuenta este Tribunal Pleno, la marcada intención del órgano constituyente de mil ochocientos cincuenta y siete de consolidar un gobierno civil.<sup>28</sup> En lo particular, esta intención se plasma a través de la importancia constitucional otorgada a la Guardia Nacional, cuyo alistamiento

<sup>27</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856 y 1857]*, página 906.

<sup>28</sup> De forma destacada, en la acción de inconstitucionalidad 1/1996 que será abordada más adelante.





resulta una obligación para el ciudadano de la República, y de la prohibición expresa de Comandancias generales en el territorio nacional. El proceso constituyente es ilustrativo en este punto:

"Deseando establecer un sistema de amplia libertad, para cuya defensa la autoridad civil tenga todo el prestigio y toda la fuerza que son necesarias para conservarla, no puede ser la comisión partidaria de las Comandancias generales, que por varias circunstancias han llegado a ser entre nosotros casi siempre adversarios terribles para los gobiernos de los estados y una rémora para todo progreso, casi un centro de reunión para todos los intereses que no están en consonancia con el gobierno civil.

"Ha considerado también la comisión que, no existiendo el fuero militar, ha acabado el principal objeto de la creación de las Comandancias, que son ya innecesarias, y tanto por una como por otra causa no habría vacilado en consultar que se aprobase la proposición de que se ha encargado, si el actual Congreso pudiera legislar libremente, porque, en su concepto, la supresión de las Comandancias generales no puede ser materia de una disposición constitucional, que debe tener un carácter de permanencia absoluta, cuando acaso haya circunstancias en que puedan convenir, no las actuales Comandancias generales, sino el que estén organizadas de distinta manera ... Y por estas causas propone a la deliberación del Congreso el siguiente artículo constitucional:

*"En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con disciplina militar. La ley arreglará el orden económico del ejército, teniendo por base la supresión de las Comandancias generales.*

"...

"El señor Arriaga presentó el siguiente voto particular sobre el mismo asunto:

"... Disponer solamente que *una ley arregle el orden económico del ejército, teniendo por base la extinción de las Comandancias generales*, me parece que es aplazar una cuestión de tanta importancia, diciendo, como se ha dicho, al tratarse de las más radicales y esenciales reformas, que no es tiempo. Me parece



que es dictar una prevención ambigua, puramente de nombre, y que fácilmente se podrá hacer ilusoria en todas sus consecuencias. La ley, en efecto, suprimirá las que hoy se llaman Comandancias generales, pero establecerá o podrá establecer otras que con diferente nombre tengan los mismos o quizá peores vicios que las actuales. Lo que en mi concepto han querido los señores que hicieron la adición de que se trata es la abolición de esas Comandancias fijas, perpetuas, inamovibles –y una precisamente en cada estado como empleo necesario, constituido e inherente a la demarcación política– Comandancias que no han sido ni son más que rivales de las autoridades de los estados, que toman parte muy directa en los asuntos civiles, políticos y administrativos; que deliberan y mandan, no ya en asuntos de justicia, sino también de hacienda, de paz y de seguridad pública; y que, ejerciendo de hecho otras facultades y atribuciones que de derecho no pertenecen sino a las autoridades políticas o civiles, ya sean de los estados o del gobierno federal, han dado margen a todas las querellas y colisiones, a todas las disputas y discordias que tantas veces han perturbado, no solamente la buena armonía que debe remar entre todos los funcionarios públicos, sino también el régimen legal y hasta la paz pública, haciendo que las leyes guarden silencio al estrépito de las anuas.

"Y cuán fácil y cuán peligrosa sea la tentación de abusar del poder militar, aun cuando esté moralizado, aun cuando esté movido por su verdadero espíritu de honor, de subordinación y de obediencia, hay necesidad de comprobarlo con todas las desdichas de nuestro país, cuando las naciones más adelantadas en la civilización lo han juzgado casi incompatible con los elementos de la pacífica y verdadera libertad. El que suscribe ha creído siempre, como cree ahora, que el poder militar debe ser enteramente pasivo, y así propuso desde hace muchos meses en el seno de la comisión un artículo, que fue desechado por la mayoría, en los siguientes términos: *El poder militar en todo caso estará sometido a la autoridad civil.*

"Cree también que ese poder no debe obrar, saliendo de su esfera, sino cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza y que, por lo mismo, sería inútil dictar un precepto constitucional sin más objeto que variar los nombres, dejando las cosas en el mismo estado peligroso que han tenido y tienen sobre esta materia.



"Si han causado tantos males a la República esas Comandancias generales que se tuvieron inherentes y necesarias a los estados en términos de que en ningún estado ha dejado de existir una de ellas con todas sus Comandancias secundarias y accesorias, fue porque desgraciadamente reinó la preocupación de que el poder era la autoridad, de que la fuerza era la ley, de que los hechos constituían el derecho. No se comprendía cómo podría conservarse la paz sin la intervención de las armas, independientes de la autoridad, cómo se podría cuidar de la seguridad personal y pública sin el amparo de los ejércitos permanentes, ni cómo se perseguirían los malhechores y se guardarían las cárceles sin esas guardias y esas escoltas perpetuamente residentes en las poblaciones o recorriendo los caminos, todas obrando por sus propias inspiraciones, desviándose de su objeto, desconociendo que la autoridad estaba en otra parte.

"La fuerza solamente se puede llamar derecho cuando sirve para hacer prevalecer la voluntad de todos, manifestada por los órganos legales. La fuerza, como el derecho reside esencialmente en el pueblo. Toda fuerza individual o parcial es culpable cuando no es el instrumento de la voluntad general, cuando no compone una parte integrante de la fuerza social. Cuidar de la paz y de la seguridad pública, administrar la justicia y la hacienda, reprimir los crímenes y delitos, en fin, gobernar la sociedad, son atribuciones de la autoridad que obra a nombre de la ley; la ley es la expresión de la voluntad popular y los funcionarios militares nada tienen que hacer, por sí y ante sí, si no es requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan íntima y directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley.

"¿Y puede darse cosa más absurda en un sistema de gobierno pacífico y legal, que esa reunión contradictoria del poder civil y militar en una misma persona, erección monstruosa de la política mezquina del autor de todos nuestros males, del inolvidable dictador que quiso militarizar no solamente los gobiernos de los estados, sino los prefectos, los alcaldes y hasta los alcaldes? ¿Puede haber cosa más repugnante a la buena administración que tal incoherente mezcla de dos poderes heterogéneos, que se excluyen, que se repugnan, se chocan y contradicen? El gobierno pacífico y legal es uno; el gobierno guerrero y el mando económico de la fuerza es otro. El primero obra invocando la ley, el segundo debe obrar sugerido por la autoridad.



"Y, por otra parte, será imposible, de todo punto imposible, que la autoridad política se moralice y recobre sus legítimos derechos, si ha de estar teniendo frecuentes ocasiones de entrar en comercio de condescendencias, debilidades y funestas consideraciones con el poder militar. Y será también imposible, de todo punto imposible, que el ejército se moralice, si ha de residir en las poblaciones, viviendo en el ocio, distrayéndose de sus ejercicios, de sus academias, de los deberes de su profesión. Mucho tiene que aprender y que saber el buen soldado; mucho tiene que acostumbrarse a la vida del campamento, de la privación y de la fatiga, si quiere ser útil a la nación que le paga; mucho tiene que consumir en la instrucción, limpieza y cuidado de sus armas, evoluciones y ejercicio, estudio de las leyes de la guerra y otros infinitos detalles de su economía y peculiar gobierno, para que pueda desperdiciar sus días en esa vida que hasta hoy han tenido nuestros veteranos. En esta parte es digna de todo elogio, y principalmente de imitación, la rigurosa observancia en que se halla el ejército permanente de la nación vecina. Nunca vive en contacto directo con los pueblos; jamás se ven esas rivalidades, esos celos de militar a paisano que son tan frecuentes entre nosotros. El soldado vive en campos, cuarteles, colonias o recintos militares, separados de la gente civil, y vive con su familia y se ocupa todo el día en los pormenores de su profesión, sé instruye en su oficio y no toma parte en lo que no le toca, si no es cuando se le manda. Difícil será que nuestro ejército llegue a este punto. Comprendo las gravísimas dificultades con que tendremos que luchar; pero me parece que, siendo esta reforma de tanta importancia, intentarla es bastante.

"Y conocida notoriamente esta importancia, no me es posible convenir con la mayoría de la comisión en que no sea punto constitucional. De buena voluntad prescindiría el que suscribe de muchos otros de los que se han aprobado como tales, con tal de que acordase éste que ha tenido tanta trascendencia en los males de que ha sido víctima la República.

"De acuerdo, pues, con la mayoría de la comisión en la primera parte del artículo que establece que las autoridades militares no pueden ejercer otras atribuciones que las estrictamente relativas a la disciplina, propongo como segunda parte del artículo lo siguiente:

*"Solamente habrá Comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la*



*Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que fuera de las poblaciones estableciese para la estación de las tropas permanentes.*"<sup>29</sup>

61. En todo caso, en lo que concierne a la Guardia Nacional, la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete quedó finalmente redactada en los siguientes términos:

"**Artículo 35.** Son prerrogativas del ciudadano:

" ...

"**IV.** Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones. ..."

"**Artículo 36.** Son obligaciones del ciudadano de la República:

" ...

"**II.** Alistarse en la guardia nacional. ..."

"**Artículo 72.** El congreso tiene facultad:

" ...

"**XIX.** Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional; reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

"**XX.** Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria. ..."

<sup>29</sup> Este voto particular, sometido a votación, obtiene una mayoría de 74 votos contra 5, lo que da lugar al artículo constitucional 122 en 1857 y al actual 129 constitucional. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856 y 1857]*, páginas 1214 a 1217.



"**Artículo 74.** Las atribuciones de la diputación permanente son las siguientes:

"...

"I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 72, fracción 20. ..."

"**Artículo 85.** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

"...

"VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

"VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del art. 72. ..."

62. Así, en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete se adoptan las constantes ya mencionadas. Por un lado, la institución es constitucionalizada con una **naturaleza civil**: la Guardia Nacional está conformada por ciudadanos (artículo 72, fracción XIX), para quienes resulta una obligación alistarse (artículo 36, fracción II) y una prerrogativa tomar ahí las armas para la defensa de la República o de sus instituciones (artículo 35, fracción IV).

63. Aunado a lo anterior, la Guardia Nacional es concebida con un **tinte democrático**, no sólo por su integración, sino que por su organización interna: el nombramiento de jefes y oficiales corresponde a los ciudadanos que la conforman (artículo 72, fracción XIX).

64. Por otro lado, el **carácter federalista** con el que había venido desarrollándose la Guardia Nacional es respetado: si bien es facultad del presidente disponer de ella para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (artículo 85, fracción VI), lo hace con el consentimiento del Congreso, o en su caso,



la Diputación Permanente (artículo 74, fracción I), quienes disponen, también, la fuerza necesaria para la encomienda en cuestión (artículo 72, fracción XX). En todo caso, es a los Estados a quienes corresponde instruir a la Guardia Nacional, tomando como base los reglamentos emitidos por el Congreso (artículo 72, fracción XIX).

65. Estas características la configuran como **una institución diferenciada del ejército y armada nacional**, quien, respecto de los mismos puntos, encuentra, claro está, regulación propia a su naturaleza castrense.

66. Sólo a título enunciativo, cabe resaltar las siguientes diferencias: en lo que concierne a la integración del Ejército y de la Armada Nacional, no existe, en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, una obligación para el ciudadano de alistarse;<sup>30</sup> el nombramiento de coroneles, oficiales superiores y oficiales, le corresponde al presidente, con aprobación del Congreso en los primeros dos casos.<sup>31</sup> El régimen disciplinario que guía su función no forma parte de la facultad reglamentaria del Congreso, quién sólo interviene en su organización y servicio, así como en su levantamiento y sustento.<sup>32</sup> Además, para la esfera militar, se prevé la subsistencia del fuero de guerra,<sup>33</sup> y finalmente, como ya se

<sup>30</sup> Existe la prerrogativa de tomar las armas en el Ejército (o en la Guardia Nacional) para defender la República o sus instituciones (artículo 35, fracción IV).

<sup>31</sup> "**Artículo 72.** El Congreso tiene facultad:

" ...

"**XII.** Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los Ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles, y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional. ..."

"**Artículo 85.** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

" ...

"**IV.** Nombrar con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.

"**V.** Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes."

<sup>32</sup> "**Artículo 72.** El Congreso tiene facultad:

" ...

"**XVIII.** Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio."

<sup>33</sup> "**Artículo 13.** En la república mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción."



ha hecho mención, sus funciones quedan acotadas en tiempos de paz y, en los mismos, prohibidas las Comandancias militares fijas y permanentes dentro de las poblaciones.<sup>34</sup>

67. Posteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos de mil novecientos diecisiete retomó el mismo articulado respecto de la Guardia Nacional que el adoptado en su predecesora.

68. Ante este panorama, resulta claro que siguieron presentes las constantes identificadas en párrafos previos por lo que hace al diseño constitucional de la Guardia Nacional.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> **Artículo 26.** En tiempo de paz ningún militar puede exigir alojamiento, bagaje, ni otro servicio real o personal, sin el consentimiento del propietario. En tiempo de guerra sólo podrá hacerlo en los términos que establezca la ley."

**Artículo 122.** En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones, que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."

<sup>35</sup> De hecho, se extrae de los Debates que durante la discusión de la facultad del Congreso para dar reglamentos a la Guardia Nacional, llegó a expresarse la voluntad de eliminarla. Lo anterior, para hacer más congruente, por un lado, la naturaleza federal de estas milicias, por otro lado, su espíritu democrático y finalmente, en estrecha relación con los anteriores, las razones que la diferencian del Ejército central. Esta propuesta no fue aprobada pues se estimó conveniente que la Guardia Nacional mantuviera una reglamentación básica común, pero sirve traerla a cuenta, con énfasis añadido, a título orientador del sentir constituyente: "Vamos a darle la creación real, la vamos a tener como guardia ciudadana, que tiene que cuidar el honor, los intereses o integridad del territorio de los Estados: no la confundamos con los ejércitos. Lo relativo al Ejército Nacional tendremos ocasión de estudiarlo cuando se presente aquí la iniciativa de que debe reducirse a un número sumamente corto, ... En cambio, debemos procurar que se establezca, que se propague y que se extienda hasta donde sea posible, la idea de la Guardia Nacional, para que los Estados podamos tener una fuerza que en un momento dado, pueda dar su contingente en toda la República. Estas guardias nacionales, una vez establecidas en los Estados, deberán sujetarse al Reglamento que el mismo Estado determine, porque cada gobernador y cada Entidad conocen su fuerza, sus elementos y sus economías. ... Hay que distinguir entre la Guardia Nacional, que es una institución netamente democrática, que se forma de hombres libres, y los soldados del Ejército, que no son más que verdaderas máquinas o autómatas que sirven a determinado principio disciplinario y que sólo requieren la fuerza o la agilidad, pero nunca iniciativa. Si pues, al Congreso le vamos a dejar la organización y reglamentación del Ejército Nacional, que es enteramente distinto, en su esencia, a la Guardia Nacional, no le dejemos el poder de reglamentar la Guardia Nacional; primero, porque sería centralizar demasiado esta idea, que es netamente democrática y que debe de centralizarse administrativamente. ..." *Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, tomo II, páginas 734 y 735.





69. Aunque la simple reiteración del Texto Constitucional previo pareciera sofocar cualquier novedad digna de comentario, vale destacar que el órgano constituyente de mil novecientos diecisiete **sí siguió afianzando el tratamiento diferenciado entre la Guardia Nacional y el Ejército**, pues, para este último, la nueva Constitución previó un régimen de incompatibilidades entre el servicio activo militar y el acceso a cargos públicos.<sup>36</sup> En contraste, queda expuesto que para el órgano constituyente no existía incompatibilidad entre el desempeño activo dentro de la Guardia Nacional y el acceso a cargos públicos, pues esta institución goza finalmente, de un carácter civil.

70. A continuación, se transcribe el articulado respecto de la Guardia Nacional, en lo relevante y tal como fue emitido en mil novecientos diecisiete.

**"Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

" ...

**"III.** Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y, ..."

**"Artículo 35.** Son prerrogativas del ciudadano:

" ...

**"IV.** Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y, ..."

---

<sup>36</sup> **"Artículo 55.** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

" ...

**"IV.** No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. ..."

**"Artículo 82.** Para ser presidente se requiere:

" ...

**"V.** No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección. ..."



"**Artículo 36.** Son obligaciones del ciudadano de la República:

" ...

"**II.** Alistarse en la Guardia Nacional; ..."

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

" ...

"**XV.** Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. ..."

"**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

" ...

"**IV.** Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria. ..."

"**Artículo 79.** La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

"**I.** Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV. ..."

"**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

" ...

"**VII.** Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76. ..."



71. Como se refirió previamente, esta revisión constitucional da cuenta de la intención de órganos constituyentes, reformadores y legislativos de mantener a lo largo del tiempo, en el orden jurídico mexicano, una institución civil que actúa para *la defensa del orden interior y la tranquilidad* de la ciudadanía, pero de manera diferenciada del Ejército, dándole incluso prevalencia a la primera por ser un deber de los ciudadanos su alistamiento en ella. Además, sirve para contextualizar la existencia de *remanentes* de la Guardia Nacional, concebida como hasta aquí ha quedado expuesto, en ordenamientos como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su versión original de veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y seis.

72. En lo que concierne a la Guardia Nacional, la Constitución Federal se mantendrá intocada hasta la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve que da origen a la Guardia Nacional, concebida esta vez y como será expuesto más adelante, como un cuerpo policiaco uniforme y central, del que dispone el Gobierno Federal. Sin embargo, no sería propio entrar al análisis de esta nueva institución policiaca sin atender al contexto constitucional preciso en el que se enmarca.

73. Particularmente, sería inadecuado desatender, por un lado, a la evolución de la seguridad pública y su organización, a partir de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cuatro y de dos mil ocho al artículo 21. Por otro lado, este Alto Tribunal no podría integrar un marco normativo completo para el estudio del decreto impugnado sin dar cuenta del nuevo paradigma de derechos humanos y su impacto en la actuación de las autoridades llamadas a garantizar la seguridad de la población.

## **B. El marco normativo en el que se inserta el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional de 2019**

74. El panorama constitucional en el que se insertará el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional está marcado, en materia de seguridad pública, por dos aspectos principalmente. Por un lado, una serie de reformas constitucionalizan los principios que rigen el actuar de las instituciones policiales y el carácter que éstas habrán de revestir.



75. Por otro lado, la reforma de dos mil once en materia de derechos humanos, y su recepción por parte de esta Suprema Corte, modelan un nuevo paradigma e incorporan al parámetro de regularidad una línea de precedentes de la Corte Interamericana que lleva por eje la diferencia entre la instrucción que reciben policías y militares, y la idoneidad de los primeros para afrontar desórdenes de seguridad pública.

*El carácter civil, profesional y disciplinado de las instituciones policiacas en el artículo 21 constitucional*

76. La reforma publicada en el DOF el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro introduce en la Constitución Federal la concepción de la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el entonces Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Además, fija que la actuación de las instituciones policiales debe regirse por la legalidad, la eficiencia, el profesionalismo y la honradez. Es esta reforma al artículo 21 constitucional que estipula que, en la materia, rige la coordinación entre los distintos órdenes a través de un sistema nacional de seguridad pública.<sup>37</sup>

77. Posteriormente, el dieciocho de junio de dos mil ocho se reforma la Constitución Federal para introducir un nuevo sistema penal acusatorio. A su vez, y dentro del paquete de reformas referido, se modifica el artículo 21 de manera trascendental. En lo concerniente al desarrollo de la seguridad pública, por un lado, se añade el respeto a los derechos humanos como uno de los principios que rigen el actuar de las instituciones de seguridad pública. Por otro lado, se especifica el carácter que habrán de tener éstas: **civil, disciplinado y profesional**. Finalmente, se constitucionalizan las bases mínimas a las que estará sujeto el sistema nacional en la materia. En lo relevante, el artículo 21 se mantendría

<sup>37</sup> "Artículo 21. ...

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.  
(énfasis añadido sobre los párrafos adicionados)



intocado hasta la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, que será retomada más adelante.<sup>38</sup>

*La reforma de 2011 y el carácter vinculante de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

78. Antes de entrar al recuento de criterios que sirven de base para el entendimiento del panorama constitucional en el que se inserta el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, es necesario tener en mente la reforma de dos mil once y el consecuente carácter vinculante de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

79. El diez de junio de dos mil once se publicó en el DOF un Decreto por el que se reforman diversos artículos, entre los que destaca el primero constitucional. Se estableció que las personas gozarían de los derechos humanos reconocidos en la norma fundamental y en los tratados internacionales de los que el

<sup>38</sup> "Artículo 21. ...

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines." (énfasis añadido sobre las porciones reformadas o adicionadas)



Estado Mexicano es Parte. Además, se adicionaron los párrafos segundo y tercero al precepto para introducir el deber de interpretación *pro persona*, así como las obligaciones específicas que componen los imperativos de respeto y garantía de los derechos humanos y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que los rigen.

80. Muy rápido la reforma fue acogida por este Tribunal Pleno. El expediente Varios 912/2010 reconoció la posibilidad de que las autoridades del país realicen un control de constitucionalidad difuso,<sup>39</sup> tomando como parámetro de regularidad no sólo los derechos humanos contenidos en la Constitución, sino que también los de fuente convencional.

81. Posteriormente, en la contradicción de tesis 293/2011 se concluyó,<sup>40</sup> por un lado, que el artículo primero reconocía, después de la reforma, derechos humanos de fuente constitucional y de fuente convencional, por lo que el conjunto de normas con rango de supremacía constitucional se había visto ampliado por los derechos humanos de fuente convencional.<sup>41</sup>

82. Por otro lado, en esa contradicción se alcanzó un consenso respecto de la vinculatoriedad de los precedentes interamericanos. Se afirmó que esa jurisprudencia debía entenderse como una extensión de la Convención Americana y, dado que los derechos de esa fuente forman parte del parámetro de regularidad, los criterios interpretativos interamericanos también se vuelven vinculantes.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Resuelto por el Tribunal Pleno el 14 de julio de 2011.

<sup>40</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 3 de septiembre de 2013.

<sup>41</sup> Como resultado de las decisiones adoptadas por el Tribunal Pleno, se aprobó el criterio obligatorio contenido en la tesis de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.". Tesis P./J. 20/2014 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, con número de registro digital: 2006224.

<sup>42</sup> Igualmente, se aprobó el criterio contenido en la tesis de rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.". Tesis P./J. 21/2014 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, con número de registro digital: 2006225.



83. En este contexto, vale retomar una serie de precedentes interamericanos en donde esa Corte ha destacado, primero, la necesidad de preservar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas sometidas a la jurisdicción de un Estado, aun si éste se ve en la necesidad de desplegar fuerzas de seguridad en casos concretos:

199. La Corte recuerda que la amenaza "delincencial", "subversiva" o "terrorista" invocada por el Estado como justificación de determinadas acciones desarrolladas puede ciertamente constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos. Sin embargo, la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción. Las condiciones del país, sin importar qué tan difíciles sean, no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones establecidas en ese tratado, que subsisten particularmente en casos como el presente. Es necesario insistir que, sin importar las condiciones de cada Estado, existe una prohibición absoluta de la tortura, de las desapariciones forzadas de personas y de las ejecuciones sumarias y extrajudiciales, prohibición que constituye una norma indelegable de Derecho Internacional.<sup>43</sup>

84. Además, la Corte ha enfatizado en la diferencia existente entre el entrenamiento policial y el militar, llamando por esta razón a acotar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de criminalidad común o violencia interna:

88. Tal como ha señalado este tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202.

<sup>44</sup> *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 220.



85. Esta distinción entre el entrenamiento que reciben cuerpos policiales civiles y militares, como la razón para preferir a estos últimos en labores de seguridad pública, ha sido reiterada por la Corte incluso refiriendo a estados de emergencia o a situaciones de alteración del orden público:

51. Este tribunal hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este tribunal, "los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales".<sup>45</sup> El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas.<sup>46</sup>

86. En este sentido, la Corte Interamericana ha reiterado que el mantenimiento del orden público interno debe quedar primariamente reservado, y por regla general, a cuerpos policiales civiles:

**21.** [L]a Corte recuerda que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana debe estar primariamente reservada a los cuerpos policiales civiles. No obstante, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad debe ser extraordinaria o excepcional, pues su presencia e intervención en actividades de seguridad pública, puede implicar un riesgo para los derechos humanos. En ese sentido, el tribunal recuerda que es deber del Estado vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten los derechos humanos de quienes se encuentren sujetos a su jurisdicción, y de conformidad con los estándares establecidos por esta Corte.

<sup>45</sup> Cfr., *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, cinco de julio de dos mil seis, Serie C No. 150, párrafo 78.

<sup>46</sup> *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador* (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, 4 de julio de 2007, Serie C No. 167, párrafo 51.





Esto implica el uso restrictivo de armas letales, así como el uso proporcional de la fuerza en aquellos casos donde sea necesario.<sup>47</sup>

87. Todos estos criterios fueron reiterados en el *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*:

"178. En atención a lo anterior, el tribunal estima que, por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. No obstante, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos. Lo anterior implica que en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atentan en contra de la seguridad interna o del orden público, los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de derecho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones.

"179. En concreto, este tribunal se ha referido en distintas ocasiones a la participación de fuerzas armadas en la alteración del orden público. En este sentido, el Tribunal recuerda que en el *Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela* estableció que si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.

<sup>47</sup> *Caso Trueba Arciniega y otros Vs. México*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, Serie C No. 369, párrafo 21.



"180. En el *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, la Corte estableció que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles; asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los relatores especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que 'las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil'. Lo anterior fue reiterado también en el *Caso Osorio Rivera Vs. Perú*, en el supuesto de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles.

"181. Adicionalmente, sobre este tema se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los relatores especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros. Dichos organismos y procedimientos especiales internacionales coinciden en señalar en que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.

"182. En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. ..."<sup>48</sup>

<sup>48</sup> *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México* (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, Serie C No. 370.



88. En estas condiciones, es posible concluir que, tanto en el ámbito interno –a través de las reformas que modelan al artículo 21 constitucional– como en sede interamericana, se configura un panorama constitucional en el que se asignan a entidades policiales civiles las labores de seguridad pública y se les distingue, de las militares, por su formación y entrenamiento.

89. Como es claro de las transcripciones realizadas, los pronunciamientos de la Corte Interamericana sobre la idoneidad, en términos generales, de cuerpos civiles para ejercer labores de seguridad pública suelen ir acompañados por la excepción: la intervención extraordinaria de Fuerzas Armadas en estas tareas. Sin embargo, dado que la pregunta jurídica planteada a este Tribunal Pleno recae en el análisis de modificaciones legales a la Guardia Nacional, concebida constitucionalmente como un cuerpo policiaco civil, no se pondrá énfasis, en este apartado, en el papel que las Fuerzas Armadas pueden, bajo escenarios excepcionales, desarrollar en labores de seguridad pública. Esta distinción cobra relevancia a la luz del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, que será abordado a continuación.

### C. El Decreto por el que se crea la Guardia Nacional

90. El veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se publicó en el DOF la reforma que instaura a la Guardia Nacional como la institución policial de carácter civil con la que cuenta la Federación. Textualmente, y con énfasis añadido, el artículo 21 constitucional establece desde entonces:

#### "Artículo 21. ...

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

" ...



"La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo,<sup>49</sup> la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

"La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género."

91. El proceso legislativo dio cuenta de una calidad deliberativa excepcional. Ésta queda cristalizada en los consensos alcanzados para modificar, en diversas ocasiones, el texto contenido en la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y el finalmente aprobado, así como en los nutridos ejercicios de Parlamento Abierto realizados por ambas Cámaras. Se expondrá, de manera sintética, este proceso de reforma, pues el mismo es ilustrativo de las intenciones y los consensos predominantes dentro del órgano reformador.

<sup>49</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

[noveno párrafo:]

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los princi-



## *Análisis del proceso de reforma constitucional*

1. *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

92. En la exposición de motivos de la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se hablaba de resolver "los vacíos legales en los que operan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses."

93. Además, **se advertía la existencia de razones, tanto de índole histórica como internacional, para adscribir a la nueva corporación al ámbito castrense**, entre las que destacaban que los institutos militares son los únicos que cuentan con el personal y las instalaciones requeridas. Además, se añadía, "si bien, la Guardia Nacional nace como una institución adscrita al mando castrense, es importante destacar que los planes, programas y acciones que darán sustento al despliegue de sus tareas correrá a cargo de la autoridad civil".

## *2. Dictamen en Cámara de Diputados y discusión*

94. Entre el once y el trece de diciembre de dos mil dieciocho, se realizaron audiencias públicas dentro de la Comisión de Puntos Constitucionales, además de un foro realizado por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano. En el dictamen realizado por esta Comisión, entre otros cambios, se propuso especificar que "todo lo que respecta a la planeación, programación, pero, sobre todo, la ejecución de sus funciones estará a cargo de la dependencia del ramo de seguridad. Mientras que se recoge lo más valioso de las fuerzas armadas, estableciendo que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos,

---

pios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. ..."



profesionalización y capacitación estarán a cargo de la dependencia de seguridad nacional".<sup>50</sup>

95. Además, se propuso, dentro del capítulo transitorio, agregar un quinto artículo para disponer: "En tanto persista la emergencia de violencia e inseguridad en el país y por un plazo máximo de 5 años, como excepción a lo dispuesto en los artículos 21, párrafo décimo segundo, y 129 de la Constitución, la Guardia Nacional será adscrita a la dependencia del ramo de la Defensa Nacional para los efectos de la programación y ejecución de funciones en materia de seguridad. La elaboración de políticas, planes y estrategias en materia de seguridad pública se mantendrán a cargo de la dependencia del ramo de la seguridad. ...".<sup>51</sup>

96. Sin embargo, "derivado del proceso de audiencias públicas [con representantes federales, estatales, municipales, académicos, representantes de la sociedad civil, organismos internacionales] donde la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores trabajaron en conferencia, entre el ocho y el doce de enero de dos mil diecinueve, resultaron diversos cambios al contenido de su texto original".<sup>52</sup> Las **modificaciones** sustantivas fueron resumidas en los siguientes puntos:

- a) La dirección de la Guardia Nacional debe recaer en una autoridad de carácter civil.
- b) Deben quedar intocadas las competencias propias de los ámbitos federal, estatal y municipal en materia de seguridad pública.
- c) Deben fortalecerse los mecanismos de colaboración entre los tres niveles de gobierno.
- d) Debe establecerse una ruta de fortalecimiento de los cuerpos policiacos.

<sup>50</sup> Cámara de Diputados. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, dieciséis de enero de dos mil diecinueve, páginas 9 y 37.

<sup>51</sup> Cámara de Diputados. Ídem., página 43.

<sup>52</sup> Senado de la República. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos Segunda en relación con la Minuta con Proyecto de Decreto que Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, páginas 9 y 15.



e) Debe garantizarse que la Guardia Nacional tenga formación y capacitación específica para la función policial, incluido el uso proporcional de la fuerza, el respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género.

f) Deben contemplarse mecanismos de control político y jurisdiccional de las actividades de la Guardia Nacional, así como de evaluación de su desempeño.<sup>53</sup>

97. Este dictamen fue sometido a discusión de la Cámara de Origen el dieciséis de enero de dos mil diecinueve. Ahí, la diputada Miroslava Carrillo Martínez, encargada de presentarlo, citó los cambios arriba referidos.<sup>54</sup> Además, respecto de la Guardia Nacional y del estatus de sus integrantes, detalló:

"Se trata de un modelo de seguridad pública que permite la convivencia y el desarrollo integral de la sociedad con un gobierno democrático. Un modelo construido con las diferentes voces que demandan que el mando sea civil desde el principio y que sea apoyado por las Secretarías de la Defensa Nacional y la Armada.

"Dicho modelo tendrá como fundamentos constitucionales: en el artículo 13 se deja claro que las autoridades civiles tendrán la competencia para conocer en todos los casos los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de sus funciones, y que las autoridades militares únicamente podrán conocer los casos de faltas y delitos cometidos contra la disciplina militar.

"...

"Dentro de los párrafos que se adicionan también al 21, destaca el décimo noveno en el cual se reformula la naturaleza, atribuciones y Estatuto constitucional de la Guardia Nacional. Se dispone que la Guardia Nacional será una institución policial de carácter y dirección civil. Asimismo, se le señala sus atribuciones en materia de seguridad pública.

"El carácter civil de la Guardia Nacional viene determinado por su dependencia de la Secretaría del Ramo de la Seguridad y Protección Ciudadana, así

<sup>53</sup> Senado de la República. Ídem, página 15.

<sup>54</sup> Discusión en Cámara de Diputados, versión estenográfica, dieciséis de enero de dos mil diecinueve, página 2.



como por la Dirección Civil, ya sea que sea ocupada directamente por el propio secretario del ramo o indirectamente por un director de la corporación."<sup>55</sup>

98. Ante su presentación, diversos integrantes de la Cámara expresaron su desacuerdo ante el nuevo dictamen pues éste no respondía a las demandas sociales ventiladas durante las audiencias y tampoco había sido dado a conocer en tiempo y forma. Sin embargo, las diversas mociones fueron desechadas y finalmente, el dictamen fue aprobado por trescientos cuarenta y ocho (348) votos a favor, ochenta (80) en contra y diez (10) abstenciones.

99. En ese sentido, el dieciséis de enero de dos mil diecinueve fue turnada al Senado para su respectivo estudio, discusión y aprobación, la minuta enviada por la Cámara de Diputados con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional ("**Minuta enviada por la Cámara de Diputados**", en adelante) de dieciséis de enero de dos mil diecinueve.

### *3. Dictamen en Cámara de Senadores y discusión*

100. Una vez turnada al Senado, la Comisión de Puntos Constitucionales también llevó a cabo audiencias públicas divididas en mesas temáticas y recibió comparecencia de las personas titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional, la de Marina y la del ramo de seguridad.<sup>56</sup> Además, entre el once y el quince de febrero, convocó a un ejercicio de Parlamento Abierto. Las mesas temáticas versaron sobre la constitucionalidad y la convencionalidad de la minuta,<sup>57</sup> los derechos humanos involucrados,<sup>58</sup> el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>59</sup> el federalismo y la seguridad pública,<sup>60</sup> y la profesionalización, capacitación y uso de la fuerza en temas de seguridad.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> Discusión en Cámara de Diputados, versión estenográfica, dieciséis de enero de dos mil diecinueve, página 5.

<sup>56</sup> Senado de la República. Ídem, páginas 34 a 85.

<sup>57</sup> Senado de la República. Ídem, páginas 93 a 106.

<sup>58</sup> Senado de la República. Ídem, páginas 107 a 119.

<sup>59</sup> Senado de la República. Ídem, páginas 119 a 140.

<sup>60</sup> Senado de la República. Ídem, páginas 141 a 183.

<sup>61</sup> Senado de la República. Ídem, páginas 184 a 202.





101. Específicamente, se abordó lo problemático que resultaba un mando constituido por una junta de jefes de Estado Mayor, en su mayoría del ámbito castrense, su operación militar, la dualidad en el fuero para los elementos de la Guardia Nacional y las limitaciones del régimen transitorio.

102. Ejemplo de lo anterior es que, en nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se presentaron las siguientes propuestas:

"• Eliminar los componentes castrenses del diseño de la Guardia Nacional.

"• Sujetar la institución a estrictos controles democráticos del orden civil.

"• Incluir un régimen transitorio que responda a estándares internacionales y tenga vigencia limitada.

"• Generar un programa real de fortalecimiento de instituciones de seguridad.

"• Cerrar la puerta a la presencia de civiles en instalaciones militares.

"• No ensanchar los alcances de la jurisdicción militar.

"A pregunta expresa señaló que, si se eliminaran todos los componentes castrenses de la Minuta, entonces podría cumplir con los requisitos de que sea un cuerpo civil; aunque señaló que prevalecería el reto de convertir a militares en policías con capacidades de investigación ..."<sup>62</sup>

103. Este ejercicio de Parlamento Abierto dio lugar a que se realizaran **importantes modificaciones a la Minuta analizada.**

104. Así, en un primer momento, el dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legis-

<sup>62</sup> Senado de la República. Ídem, páginas 101 y 102.



lativos Segunda aprobaron un dictamen, en el que se modelaron algunos cambios y se expusieron como puntos medulares:

– Se propone la creación de la Guardia Nacional, los integrantes de estas comisiones dictaminadoras consideramos necesario fortalecer que ésta sea de carácter civil,<sup>63</sup>

– La Guardia Nacional estará formada y capacitada para la seguridad pública, al principio, su base será con miembros de la policía militar con capacitación policial, no será el mismo soldado que está adiestrado para la defensa exterior y la defensa nacional. Los elementos de las Guardia Nacional que emanen de las policías militar y naval, estarán adiestrados para la seguridad pública,<sup>64</sup>

– En caso de que alguno de los elementos de la Guardia Nacional cometa algún delito, serán conocidos por la autoridad civil correspondiente,<sup>65</sup>

– De esa manera será el instrumento que permitirá nutrir a las fuerzas de seguridad pública, primero, de personal adaptado a la función policial y seguridad, de personal civil formado e instruido con valores y disciplina, con los conocimientos orientados a la seguridad y protección de los ciudadanos. Por otro lado el reclutamiento del personal civil para la integración final de la Guardia Nacional, representará una opción segura de empleo, en la que obtendrán diversos beneficios y prestaciones que contribuirán a dar certidumbre a su proyecto de vida personal y familiar;<sup>66</sup>

– La Guardia Nacional se sujetará a un mando civil con facultades y atribuciones claras, además respetando las competencias de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública;<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Senado de la República. Ídem, página 203.

<sup>64</sup> Senado de la República. Ídem, página 204.

<sup>65</sup> Senado de la República. Ídem, página 205.

<sup>66</sup> Senado de la República. Ídem, página 205.

<sup>67</sup> Senado de la República. Ídem, página 206.



– La Guardia Nacional no implica de ninguna manera la militarización de la seguridad pública, por el contrario, ésta será formada bajo su carácter civil que garantiza que las operaciones de dicha Guardia estarán encaminadas a garantizar la seguridad de la nación con estricto apego a la Constitución, la ley y los Derechos Humanos.<sup>68</sup>

105. Sin embargo, el veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, los integrantes de la Junta de Coordinación Política y representantes de los Grupos Parlamentarios, acordaron firmar las *Modificaciones al Decreto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional*. Este documento es el que delinea, finalmente, el texto aprobado constitucionalmente.<sup>69</sup>

106. Durante su discusión en el Pleno del Senado de la República, y derivado de los trabajos públicos realizados, se puso de relieve, por parte de todos los grupos parlamentarios, el éxito y la importancia de los consensos alcanzados. Se retoman a continuación algunos de los posicionamientos, expresados en lo individual o en representación de Grupos Parlamentarios:

"Debo decir que me siento en un ánimo, en una soberanía donde ganó la civilidad, la civilidad en el amplio sentido de la palabra. ... **La civilidad también se refleja en la construcción de un cuerpo civil** que responda a las necesidades de las personas que viven y transitan por este país. Y quiero entonces en eso agradecer porque el Parlamento Abierto sirvió ..."<sup>70</sup>

"Por ello, reconocemos y celebramos la apertura al diálogo y a la construcción de acuerdos de todos los grupos parlamentarios representados en este

<sup>68</sup> Senado de la República. Ídem, página 232.

<sup>69</sup> Senado de la República. *Modificaciones al Decreto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación con la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional*, veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.

<sup>70</sup> Senado de la República. Versión estenográfica de la discusión. Senador Emilio Álvarez Icaza Longoria, páginas 17 y 18.



Senado ... **Por su carácter civil, es importante destacar que los delitos cometidos por los elementos de la Guardia Nacional, en el ejercicio de sus funciones, serán conocidos por la autoridad civil,** competentes como lo establece el artículo 13 del dictamen.<sup>71</sup>

"... En este proceso me parece que hemos dado un paso muy importante, se alcanzaron, pues, esos consensos con los grupos parlamentarios. ... Estamos en la construcción de una nueva policía nacional. ... **Se despejó, primero, cualquier duda respecto del fuero militar** porque ya no se tocó el artículo 13 constitucional ...".<sup>72</sup>

"Es por todo lo anterior que el grupo parlamentario del Partido Verde acompaña a una Guardia Nacional que refleje el sentir de nuestra ciudadanía, con las siguientes características: **un mando civil, incluyendo su competencia, que se apegue a la justicia civil;** la temporalidad limitada a no más de cinco años de la colaboración de las Fuerzas Armadas en materia de Seguridad Pública y la pronta reglamentación del uso legítimo de la fuerza, lo que significa el respeto a los derechos humanos y a los convenios internacionales signados por nuestro país."<sup>73</sup>

"Por ello, la iniciativa que hoy se discutirá y aprobará en esta soberanía, **establece una institución policial de carácter civil,** misma que contará con los recursos económicos, humanos y jurídicos para dotar de seguridad a todo el país, **con fuero civil y sin una junta de jefes de Estado Mayor sin duda el fortalecimiento de nuestras instituciones policiales de carácter civil** hará posible que nuestras Fuerzas Armadas regresen a sus cuarteles."<sup>74</sup>

"... De ahí pasamos a la minuta de la Cámara de Diputados, un documento contradictorio, peligroso y que pervertía el texto permanente de nuestra Constitución. Por eso lo que hoy vamos a aprobar en este Senado de la República no

<sup>71</sup> Senado de la República. Ídem. Senadora Sasil De León Villard, páginas 23 y 24.

<sup>72</sup> Senado de la República. Ídem. Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa, página 26.

<sup>73</sup> Senado de la República. Ídem. Senador Raúl Bolaños Cacho Cué, página 29.

<sup>74</sup> Senado de la República. Ídem. Senadora Nancy de la Sierra Arámburo, página 30.



es un asunto menor, es una reforma que intenta ser lo más limpia posible, que respeta el orden constitucional mexicano y la naturaleza de nuestras instituciones. Destaco lo siguiente: **primero, establece el mando civil de la Guardia Nacional sin contradicciones y sin ambigüedades, no habrá ni mando mixto ni junta de jefes de Estado, no habrá una desnaturalización de las instituciones de Seguridad Pública.** Segundo, por primera vez en la historia de México, se establece un marco de actuación para las Fuerzas Armadas apegado a parámetros de convencionalidad, de respeto a los derechos humanos y de rendición de cuentas. Tercero, se establece un apartado para el fortalecimiento de las policías estatales y municipales, bajo un esquema de corresponsabilidad y cumplimiento de objetivos, porque estamos convencidos que la única alternativa duradera y de largo plazo para enfrentar la crisis de inseguridad que vive México, pasa evidentemente por fortalecer y consolidar las instituciones de seguridad locales y civiles. ... **Y sí habrá Guardia Nacional inequívocamente civil, y eso hay que celebrarlo ...**".<sup>75</sup>

**"La razón principal de nuestro respaldo es simple, pero al mismo tiempo fundamental, este dictamen refuerza la naturaleza civil de la guardia nacional y evita la constitucionalización de la seguridad pública militarizada.** No estamos aprobando la revisión de otras instituciones policiales, sino la constitución de un cuerpo de seguridad novedoso, respetuoso de los derechos humanos, con perspectiva de género, complementario a las policías locales y sujeto al control y la jurisdicción del ámbito civil."<sup>76</sup>

"Desde luego que hay que destacar algunas cosas, lo que se dejó de **lado. Se privilegió el mando civil, en ninguna parte del dictamen, en la parte que tiene que ver con el texto permanente de la Constitución se hace siquiera mención de lo militar,** y eso es un logro de todos al reconocerse esa idea, yo creo que eso es algo que hay que destacar. Además, se hablaba de este mando a través de los jefes de Estado, ya no existe, el mando es civil, claramente civil para que no le quede duda a nadie en nuestro país."<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Senado de la República. Ídem. Senador José Clemente Castañeda Hoefflich, página 31.

<sup>76</sup> Senado de la República. Ídem. Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, páginas 33 y 34.

<sup>77</sup> Senado de la República. Ídem. Senador Julén Rementería del Puerto, páginas 36 y 37.



"En ese orden de ideas, es la Guardia Nacional **una corporación de carácter civil con funciones dirigidas única y exclusivamente a la seguridad pública**, para salvaguardar las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como para contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. Sus elementos no podrán ser juzgados por tribunales militares, de esta manera se atiende no solo el llamado de la sociedad civil, sino el objetivo principal de lo que representó el Parlamento Abierto."<sup>78</sup>

107. Tal como se aprecia de las transcripciones realizadas, existió unanimidad en el sentir de todos los grupos parlamentarios, en lo colectivo y en lo individual, respecto de la importancia de los consensos alcanzados.

108. Destaca, sobre todo, la importancia que acordaron a las siguientes modificaciones realizadas a la Minuta enviada por la Cámara de Diputados.

1) **El carácter civil de la Guardia Nacional.** En general, la Guardia Nacional queda constituida como un cuerpo policiaco de carácter civil, por ello se eliminó cualquier referencia al ámbito castrense. El artículo 21, tal como fue aprobado en la Cámara de Senadores y eventualmente, dispuesto en la Constitución, la concibe como una más de las instituciones policiacas, adscrita a la secretaría del ramo de la seguridad pública y regida por principios distintos de los del orden castrense.

MINUTA ENVIADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS	MINUTA DEVUELTA POR LA CÁMARA DE SENADORES (coincidente con la reforma constitucional finalmente aprobada)
<p>"<b>Artículo 21.</b> La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>"...</p>	<p>"<b>Artículo 21.</b> La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>"...</p>

<sup>78</sup> Senado de la República. Ídem. Senador Ricardo Monreal Ávila, páginas 38 y 39.



"La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores. La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad y que tendrá una Junta de jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.

"La dependencia del ramo de Seguridad formulará el programa nacional en la materia, así como los respectivos programas operativos, políticas, estrategias y acciones. La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

"La formación, la capacitación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional se regirán por una doctrina policial fundada en la disciplina, el acatamiento de las órdenes superiores, el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género en el ejercicio de sus funciones."

"La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

[SIN CORRELATIVO]

"La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género."

2) El **mando civil de la Guardia Nacional**. La Guardia Nacional queda adscrita a la secretaría del ramo de la seguridad pública. Se descarta la previ-



sión de una Junta de jefes de Estado Mayor al mando de ésta, integrada por integrantes de las dependencias de los ramos de la Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Asimismo, se elimina la dualidad del mando entre la dependencia de la seguridad pública y la de la defensa.

MINUTA ENVIADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS	MINUTA DEVUELTA POR LA CÁMARA DE SENADORES
<p>"<b>Artículo 21.</b> La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>"...</p> <p>"... La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad y que tendrá una Junta de jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.</p> <p>..."</p>	<p>"<b>Artículo 21.</b> La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>"...</p> <p>"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaria del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones. ..."</p>

### 3) La eliminación del fuero militar para elementos de la Guardia Nacional.

Los elementos que integran la Guardia Nacional están sometidos a la jurisdicción ordinaria. Se descarta la modificación al artículo 13 constitucional, contenida en la minuta enviada por la Cámara de Diputados, porque la duplicidad de jurisdicciones, militar y civil, dependiendo la naturaleza del delito, no era acorde con la naturaleza completamente civil de la Guardia Nacional.

MINUTA ENVIADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS	MINUTA DEVUELTA POR LA CÁMARA DE SENADORES
<p>"<b>Artículo 13.</b> Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los</p>	<p>"<b>Artículo. 13.</b> Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los</p>





delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

**"Los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones de la misma serán conocidos por la autoridad civil competente, en tanto que las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidas por las autoridades y tribunales militares que correspondan."**

delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

**[SIN CORRELATIVO]."**

109. Habiendo destacado estos cambios, cabe señalar que, con el voto a favor de todos los Senadores presentes, quedaron aprobados en lo general y en lo particular los artículos contenidos en el dictamen con las modificaciones autorizadas o incorporados al mismo y se devolvió con modificaciones a la Cámara de Diputados, quien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72, fracción e), constitucional, aprobó las adiciones y reformas hechas por la Cámara Revisora. De esta forma, una vez concluido el proceso previsto en ese numeral y con la aprobación unánime de las legislaturas, en relación con el diverso 135 constitucional, **se publicó en el DOF el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional**, como lo hemos venido denominando.

110. Aunque por su relación con la pregunta constitucional que nos ocupa como por la relevancia que le dieron los propios parlamentarios fue importante destacar los cambios previos, éstos no representan la totalidad de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional finalmente aprobada, que será estudiada con mayor detalle a continuación.

*Contenido del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional*

111. Como se hizo mención en el primer apartado de este apartado, la figura de la Guardia Nacional heredada de mil ochocientos cincuenta y siete es



una evolución de la milicia local que mantuvo, constitucional y legalmente, un carácter civil, federalista, democrático y diferenciado del de las Fuerzas Armadas a lo largo de ese siglo. Esta figura quedó plasmada en diversos artículos de la Constitución de mil novecientos diecisiete, pero no dio lugar a un verdadero desarrollo normativo y se mantuvo, en general, como letra muerta, en nuestro orden jurídico vigente.

112. A través de las décadas, sin lugar a dudas, la Constitución de mil novecientos diecisiete fue moldeándose a la realidad social del país, experimentando cambios de gran envergadura, entre los que destacamos, por su relación con la presente acción de inconstitucionalidad, las reformas en materia de seguridad pública de mil novecientos noventa y cuatro, de dos mil ocho y, por supuesto, la reforma de derechos humanos de dos mil once que viene aparejada de la incorporación de una línea importante de precedentes interamericanos, cuya incidencia en la actuación de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública es fundamental.

113. En este contexto –y, claro está–, ante una crisis de la seguridad pública que resulta un doloroso hecho notorio para este Tribunal Pleno, el órgano reformador de la Constitución inició un proceso legislativo para crear una *nueva* institución policial de carácter federal. Aunque mantuvo la denominación de *Guardia Nacional* es evidente que, algunos de los aspectos constantes que la definían en el siglo diecinueve, principalmente su carácter federalista, fueron removidos para confeccionar una institución capaz de hacer frente a la realidad identificada por nuestros representantes democráticos. Sin embargo, otros más, como su carácter civil y su concepción diferenciada del ámbito castrense, se mantuvieron en la nueva institución.

114. Explorar estos antecedentes arroja claridad sobre las novedades, pero también sobre las constantes que guardó la nueva institución policiaca, como una entidad bajo un mando civil y diferenciada en su organización, en su integración, en su jurisdicción y en sus principios rectores, del ámbito militar.

115. En todo caso, vale hacer un recuento del contenido de la reforma constitucional multicitada:



- Se eliminó la obligación de los mexicanos de alistarse y servir en la Guardia Nacional conforme a la ley respectiva.<sup>79</sup>

- Se eliminó el derecho de los ciudadanos a tomar las armas en la Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones.<sup>80</sup>

- Se eliminó la facultad del Congreso de la Unión para expedir reglamentos que organicen a la Guardia Nacional y se reemplazó por otra, para **expedir la ley que, con respeto a los derechos humanos, organice a la Guardia Nacional y a las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, con apego a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.**<sup>81</sup>

- Se eliminó la facultad del Senado, o de la Comisión Permanente en su caso, para consentir que el presidente de la República disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas. Ahora esta Cámara se encarga de **analizar y aprobar el Informe anual que el Ejecutivo Federal le presenta sobre las actividades de la Guardia Nacional.**<sup>82</sup>

<sup>79</sup> "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

" ...

"III. Alistarse y servir en los cuerpos de reserva, conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria; y, ..."

"Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

" ...

"II. Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley; ..."

<sup>80</sup> "Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

" ...

"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; ..."

<sup>81</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XV. Derogada.

" ...

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; ..."

<sup>82</sup> "Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

" ...

"IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional; ..."



- El presidente mantiene **la facultad de disponer de la Guardia Nacional**; sin embargo ya no queda, como es claro, supeditado al consentimiento de la Cámara de Senadores.<sup>83</sup>

- Se define a la seguridad pública como una función del Estado, cuyas finalidades son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. Además, se establece un sistema nacional de información en seguridad pública.<sup>84</sup>

- **Se adiciona a la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil a cargo de la Federación.** Vale citar nuevamente de manera textual:

"Artículo 21. ...

<sup>83</sup> "Artículo. 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

" ...

"VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley; ..."

<sup>84</sup> "Artículo. 21. ...

" ...

"La seguridad pública es una función **del Estado** a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos**, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, **incluyendo la Guardia Nacional**, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los **fines** de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) ...

"b) **El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública.** Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. ..." [énfasis añadido en las porciones reformadas para fácil identificación]



**"La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.**

**"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.**

**"La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.**

"- Se constitucionaliza la facultad de la secretaría del ramo de seguridad pública para formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y para comparecer en el Senado, antes de que éste la analice y apruebe."<sup>85</sup>

116. Es importante destacar igualmente, el capítulo transitorio de esta reforma, tal como fue publicado en el DOF el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve:

- En el **primer** transitorio, se ordena la entrada en vigor del decreto y los plazos para la expedición de la Ley de la Guardia Nacional y de las que reglamentan el uso de la fuerza y el registro de detenciones.

- En el **segundo** transitorio, se faculta al presidente de la República para determinar en acuerdo de carácter general qué elementos de la Policía Federal,

<sup>85</sup> **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

"...

**XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo.** En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; ..."



Militar y Naval constituirán a la Guardia Nacional al momento de la entrada en vigor del decreto y se implementa un engranaje transitorio para que la Guardia Nacional asuma las atribuciones y objetivos de la Policía Federal, en tanto se expidiera la Ley de la Guardia Nacional:

"La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina."

- En el **tercer** transitorio se prevén garantías a favor de los elementos de las policías Militar y Naval que se transfieran a la Guardia Nacional. Se distingue entre las garantías que se les otorgan **al momento de su asignación** (conservar sus rangos y prestaciones) y después, **una vez reasignados a su cuerpo de origen** (respetar los derechos con que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional y reconocer su tiempo de servicio en ésta). Se transcribe su contenido, con énfasis añadido:

"Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean **asignados** a la Guardia Nacional, conservarán su **rango y prestaciones**; la ley garantizará que cuando un elemento sea **reasignado a su cuerpo de origen**, ello se realice respetando los **derechos** con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su **antigüedad**. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional."



- En el **cuarto** transitorio, se establecen mínimos para la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (normar la formación y actuación de las instituciones de policía "**en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21**" y regular el sistema nacional de información), para la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza,<sup>86</sup> para la Ley Nacional del Registro de Detenciones, y para la Ley de la Guardia Nacional. Sobre esta última se transcriben las bases mínimas:

"II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:

"1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;

22. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;

"3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;

"4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;

"5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;

"6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;

---

<sup>86</sup> *Cfr.* Acción de inconstitucionalidad 64/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones del decreto mediante el cual se expidió la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, publicada en el DOF de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, resuelta el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno.



"7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables; y,

"8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución."

- En el **quinto** transitorio se dispone un plazo dentro del cual, el presidente podría disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública y en tanto la Guardia Nacional se desarrolla e implanta territorialmente.<sup>87</sup>

- En el **sexto** transitorio se establece, **durante el periodo establecido en el artículo previo, la participación** de las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina con la del ramo de seguridad, para el **establecimiento** de la estructura jerárquica y disciplinaria de la Guardia Nacional, así como para la **instrumentación** de las normas de profesionalización, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente. Se transcribe por su relevancia para el análisis posterior:

"Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."

- En el **séptimo** transitorio se introduce un mandato para que los Ejecutivos locales presentaran ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública un diagnós-

<sup>87</sup> Cfr. Controversia constitucional 90/2020, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del "ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria", emitido por el presidente de la República, publicado en el DOF el once de mayo de dos mil veinte, resuelta por el Tribunal Pleno el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.





tico y programa, con la debida afectación presupuestal, para fortalecer el estado de la fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales; así como una evaluación anual del mismo.

117. Como quedó expuesto, el régimen transitorio contiene elementos indispensables para entender la conformación inmediata de la Guardia Nacional, aun si el camino y el destino final se encuentran plasmados con claridad en el artículo 21 constitucional.

118. Así, si bien el artículo 21 constitucional, y tal como se puso de relieve durante el proceso legislativo, se depuró de cualquier indicio castrense al nuevo cuerpo policiaco, el régimen transitorio introduce algunos matices a esta afirmación. Estos matices merecen ser analizados con particular atención y atendiendo, en todo momento, a su carácter transitorio, pues fue éste el gran consenso alcanzado por el órgano reformador.

119. Por un lado, resulta fundamental para la presente acción de inconstitucionalidad diferenciar entre la habilitación que realizó el órgano reformador para que el presidente de la República dispusiera de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública (artículo transitorio quinto) y de aquella que emitió para que, durante ese mismo periodo, participaran las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad pública para el establecimiento y organización de determinados aspectos de la Guardia Nacional (artículo transitorio sexto).

120. Los alcances del artículo quinto transitorio ya han tenido ocasión de ser analizados por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 90/2020 y radican en la habilitación al Ejecutivo Federal para desplegar, bajo determinados lineamientos, a las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública. Esta habilitación **permite hacer uso de las Fuerzas Armadas de manera paralela a la Guardia Nacional, pero no involucra una equiparación de ambas**, ni en su estructura orgánica ni en su operación.<sup>88</sup>

<sup>88</sup> *Ibíd.*, controversia constitucional 90/2020, resuelta por el Tribunal Pleno el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.



121. Por su parte, el artículo sexto transitorio, marca la pauta sobre la posible **participación** que puede darse, **conforme a la ley**, entre la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina con la secretaría del ramo de la seguridad pública, a la que constitucionalmente quedó adscrita la Guardia Nacional. Para mayor claridad, esta participación se da en los siguientes términos: "**participarán, conforme a la ley**, con la del ramo de seguridad, para el **establecimiento** de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, **así como para la instrumentación de las normas** de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, **que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables** en el ámbito de la Fuerza Armada permanente".

122. Por eso, es posible afirmar que los puntos coincidentes entre ambos transitorios son: 1) su carácter temporal; 2) el plazo dentro del cual su permisión está vigente; y como el resto del capitulado transitorio 3) la intención de disponer un régimen que permita transitar hacia la consolidación y la implantación territorial de una Guardia Nacional, tal como quedó concebida en el artículo 21 constitucional y capaz de enfrentar los retos para los cuales fue creada, entre los que destaca, lograr el regreso de las Fuerzas Armadas a los cuarteles.

123. Sin embargo, el contenido de ambos transitorios es muy distinto. El artículo quinto transitorio tiene por objeto, como se ha dicho, habilitar al presidente de la República a desplegar a las Fuerzas Armadas. Lejos de ahí, el artículo sexto habilita a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la de la Marina a **participar**, conforme a lo disponga la ley y por un tiempo determinado, con la secretaría del ramo de la seguridad pública, **en el establecimiento o en la implementación** de normas relativas a la formación y al desempeño de la Guardia Nacional, con la posibilidad de que, "en lo conducente", éstas se homologuen a las existentes para las Fuerzas Armadas.

124. Finalmente, respecto del objeto de este artículo sexto transitorio, cabe también recordar que el texto contenido en la Minuta enviada por la Cámara de Diputados proponía una **dualidad** en el control de la Guardia Nacional: mientras que a la secretaría del ramo de la seguridad pública correspondía la formulación de los planes y programas relativos a la Guardia Nacional, a la dependencia del ramo de la defensa correspondía, **directamente, disponer** de lo necesario para



que la estructura organizativa y funcional de la Guardia Nacional estuviera homologada a la que se aplica en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.<sup>89</sup>

### **Esta propuesta fue rechazada.**

125. En su lugar, se introdujo el artículo sexto transitorio que permite, como se expuso, de manera transitoria, que la ley defina las formas en que la dependencia del ramo militar interviene, a título de participación con la de la seguridad pública, a la que queda adscrita la Guardia Nacional, para el establecimiento y la implementación de normas relativas a su estructura organizativa.

126. Por otro lado, respecto de la integración inmediata de la Guardia Nacional, vale destacar que, para instrumentar una reforma de tal envergadura, el órgano reformador decidió involucrar elementos provenientes de las Policías Militar, Naval y Federal, además de los elementos civiles, claro está, que se irían reclutando paulatinamente. Aunque será analizado con mayor detalle en el apartado correspondiente, es importante desde ahora destacar que los artículos segundo y tercero transitorios: a) facultan al presidente de la República para emitir acuerdos de carácter general para realizar la transferencia; b) ordenan a la Guardia Nacional asumir gradualmente las atribuciones y obligaciones de la Policía Federal, lo cual implica la futura extinción de aquélla y la transferencia de sus recursos humanos, materiales y financieros a la nueva institución de seguridad pública; c) prevén, para los policías Militar y Naval, garantías que rigen el momento en el que serán **asignados** a la Guardia Nacional; y, d) establecen,

<sup>89</sup> Minuta enviada por la Cámara de Diputados

#### **"Artículo 21. ...**

"La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores. La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad y que tendrá una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.

**"La dependencia del ramo de Seguridad formulará el programa nacional en la materia, así como los respectivos programas operativos, políticas, estrategias y acciones. La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente. ..."**



para los policías Militar y Naval, garantías para el momento en que sean **reasignados** a sus cuerpos de origen, destacando así su permanencia transitoria en la conformación del nuevo ente, tal como se destacó desde la exposición de motivos.

### *Desarrollo legal y reglamentario de la Guardia Nacional*

127. En cumplimiento al régimen transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, y en particular, de los artículos primero y cuarto, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve se publicó la Ley de la Guardia Nacional.

128. Además, en atención a los artículos segundo y tercero del decreto antes referido, el veintiocho de junio de dos mil diecinueve se publicó en el DOF el *Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional*.

129. En este último se dispuso: 1) qué elementos se asignarían a la Guardia Nacional; 2) la transferencia de inventarios de armamento, municiones y equipo de cargo; 3) el régimen al que quedarían sujetos los elementos asignados; y, 4) la instrucción de adecuación instrumental y presupuestaria para los titulares de secretarías relacionadas.

130. Respecto del régimen al que quedarían sujetos los elementos asignados a la Guardia Nacional, el titular del Ejecutivo Federal estableció:

**"TERCERO.** Los elementos que sean asignados a la Guardia Nacional, quedarán sujetos a lo siguiente:

**"I.** Los elementos de la Policía Militar y de la Policía Naval:

**"a)** Portar las insignias de la Guardia Nacional equivalentes al grado que ostenten en su institución armada de origen;

**"b)** Conservar su grado, rango y todas sus prestaciones;

**"c)** Cuando sean reasignados a su cuerpo de origen, se respetarán los derechos con que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional,



así como el reconocimiento del tiempo de servicio en esta última para efectos de su antigüedad y de los ascensos a que pueda aspirar;

"d) Los estudios técnicos y profesionales que realicen durante su periodo de servicio en la Guardia Nacional, serán tomados en cuenta para efectos de promoción en su institución armada de origen;

"e) Los ascensos y condecoraciones obtenidas durante su permanencia en la Guardia Nacional, serán reconocidos en su institución armada de origen, y

"f) Estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional, y

"II. Los elementos de las policías Militar, Naval y Federal:

"a) Se someterán a la disciplina, fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la Ley de la Guardia Nacional, y

"b) Utilizar, en los uniformes, las condecoraciones, menciones honoríficas, distintivos, medallas o gafetes otorgados por instituciones nacionales o extranjeras, incluido el Consejo Federal de Desarrollo Policial."

131. En síntesis, el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional constituye una reforma constitucional altamente *socializada y consensuada* a través de numerosos ejercicios de Parlamento Abierto en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. En él, se buscó crear una nueva institución de seguridad pública, con un mando y una adscripción civil, integrada por elementos civiles.

132. Destaca tanto del proceso legislativo, como del Texto Constitucional aprobado, la complejidad de la labor dispuesta ante el órgano reformador: crear a la nueva institución de seguridad pública de la Federación, con una confección constitucional, convencional y atenta de las demandas sociales, sin desconocer el escenario de la seguridad pública y su militarización implantada en las últimas décadas. Pero destaca también la claridad de los consensos finalmente aprobados, que impregnan las piedras fundantes de la Guardia Nacional, así como el camino transitorio para llegar hasta su destino final.



133. Este proceso clarifica la intención del texto plasmado constitucionalmente por lo que dice, pero también, por lo que dejó de decir. El órgano reformador ventiló distintas problemáticas y rechazó propuestas que cobran relevancia para el análisis del importante desarrollo legislativo y normativo que esta nueva institución de seguridad pública habrá de originar.

134. Con estas bases, este Tribunal Pleno procede al análisis del decreto impugnado.

## II. Análisis del decreto impugnado

135. La minoría parlamentaria considera que el decreto impugnado vulnera los *límites orgánico-institucionales* que la Constitución Federal fijó a la Guardia Nacional, principalmente en el artículo 21 constitucional. Entre ellos, el relativo a la naturaleza civil de ese ente policiaco: el artículo 21 constitucional lo define como un cuerpo civil, de adscripción civil y bajo mando civil. Existe entonces, desde su perspectiva, un mandato constitucional indisponible para el legislador consistente en que ese cuerpo policial debe quedar adscrito a la secretaría del ramo de seguridad pública (la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). Además, esta adscripción a que se refiere la Constitución Federal excluye la posibilidad de ser fraccionada: el control operativo, funcional, orgánico, administrativo o de cualquier otra índole, debe quedar de manera permanente a disposición de la secretaría del ramo de la seguridad pública.

136. El decreto impugnado, para la minoría accionante, concentra la organización, dirección y supervisión de la Guardia Nacional en la Secretaría de la Defensa Nacional. Reconoce que ésta es una dependencia de la administración pública federal, pero destaca que la mayoría de sus funciones son militares. Argumenta que, lo anterior, por un lado, viola el candado altamente consensuado durante el proceso reformador y contenido en el artículo 21 constitucional, relativo a la adscripción a la secretaría del ramo de la seguridad pública. Por otro lado, como corolario del argumento previo, el decreto impugnado supone un desbordamiento de la competencia de Congreso de la Unión, quien excedió su competencia porque modificó la naturaleza civil de la institución policial analizada.

137. En su demanda, la minoría busca demostrar que el decreto trastoca la garantía de adscripción civil de la Guardia Nacional, entendida en un sentido



amplio, con lo que termina por militarizarse una institución que en la Constitución Federal quedó concebida como civil.

138. De la premisa anterior, construye los últimos tres conceptos de invalidez. En síntesis, la minoría postula a lo largo de estos últimos tres conceptos de invalidez que la fuerza armada permanente únicamente puede involucrarse en la seguridad pública bajo regímenes taxativos y normados constitucionalmente. Sin embargo, el decreto impugnado desconoce y viola, desde su perspectiva, cada uno de esos supuestos.

139. Por un lado, desconoce que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, según el régimen transitorio del Decreto de creación de la Guardia Nacional, era excepcional y temporalmente acotada.

140. Por otro lado, inobserva que para que la Federación puedan intervenir en labores de seguridad pública local, de acuerdo con el artículo 119 constitucional, debe existir una solicitud formulada por la entidad federativa.

141. Finalmente, la militarización del cuerpo policiaco nacional supone una suspensión de la garantía de seguridad pública civil prevista en el artículo 21 constitucional, y de los derechos que con ella se pretenden salvaguardar; sin embargo, esta suspensión es inconstitucional por no seguir, en todo caso, el proceso de activación previsto en el artículo 29 constitucional.

142. En esencia, el planteamiento de la minoría accionante busca demostrar que el decreto impugnado vulnera el diseño constitucional que se le asignó a esta institución mediante la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Este Tribunal Pleno considera que **asiste parcialmente razón** a la accionante, como será desarrollado a continuación.

143. Ahora bien, antes de exponer la metodología que seguirá la presente acción de inconstitucionalidad, es pertinente hacer dos acotaciones importantes.

144. La **primera** es que no pasa inadvertido el planteamiento *en clave competencial* que formula la minoría en su segundo concepto de invalidez. Los promoventes señalan que el Congreso de la Unión "excedió su competencia"



para confeccionar la administración pública federal.<sup>90</sup> Sin embargo, de una lectura integral de sus planteamientos, se extrae que la cuestión que efectivamente plantean no versa sobre una cuestión competencial, sino sobre el ejercicio indebido de una atribución.<sup>91</sup> En ese sentido, ellos mismos reconocen que el concepto "funciona como corolario del anterior"<sup>92</sup> en el que se alega, como se sintetizó previamente, que el decreto impugnado vulnera los límites orgánico-institucionales que la Constitución Federal fijó para la Guardia Nacional, principalmente en el artículo 21 constitucional y, en específico, el relativo a la naturaleza civil de ese ente policiaco y de su adscripción. Por esta razón, ambos conceptos serán abordados de forma conjunta sin que se tenga como planteado un argumento de índole competencial que requeriría un análisis preferente del decreto impugnado en su totalidad.

145. La **segunda** acotación está relacionada con la estructura de los argumentos planteados por la accionante. Como quedó sintetizado, la promovente plantea en los dos primeros conceptos que el decreto, en su totalidad, es inválido pues, en resumidas cuentas, desnaturaliza a la Guardia Nacional, transformándola en una institución del orden castrense, adscrita, en lo sustantivo, a la Secretaría de la Defensa.

146. En los últimos tres conceptos, la accionante también plantea la inconstitucionalidad de todo el decreto por contravenir los artículos 29, 119 y 129 de la Constitución Federal, principalmente, pero para construir su argumentación parte de la premisa que la Guardia Nacional se ha convertido en un ente militarizado.

<sup>90</sup> Así es presentado desde el acápite del segundo concepto de invalidez. Véanse páginas 82 a 84 del escrito de demanda.

<sup>91</sup> En el mismo concepto de invalidez relativo a la alegada falta de atribuciones, el accionante señala: "El presente concepto de invalidez acredita que el decreto de reforma impugnado es resultado de un ejercicio legislativo que excedió su facultad material de producción normativa, al pasar por alto los postes constitucionales de configuración de la Administración Pública Centralizada, ..." (página 82 del escrito de demanda); igualmente apunta: "Existe un mandato constitucional para que el Congreso de la Unión organice a la Guardia Nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 21 constitucional, debiendo forzosamente adscribirla a la Secretaría del ramo de seguridad pública" (página 83 del escrito de demanda).

<sup>92</sup> Véase página 82 del escrito de demanda.





147. Por eso, para entrar al análisis de estos últimos argumentos habría que haber concluido previamente que se actualiza la premisa mencionada y que ésta no resulta, por sí sola, contraria a algún otro precepto constitucional, notoriamente al artículo 21 constitucional. Sólo en esas circunstancias, prevalecería la premisa que da lugar a los planteamientos esgrimidos en los conceptos de invalidez tercero, cuarto y quinto.

148. Hechas estas acotaciones que impactan en la aproximación de este Tribunal Pleno a los planteamientos de la accionante, se procede a exponer el contenido del decreto impugnado.

149. Para mayor claridad y fácil identificación de los cambios analizados, se transcribe el decreto impugnado dentro de una tabla comparativa en la que, además, se subrayan las porciones modificadas. El subrayado es con fines expositivos y no implica una delimitación de las normas que se tienen por impugnadas.

Texto previo al decreto impugnado	Texto del decreto impugnado (D.O.F. 9 de septiembre de 2022)
<b>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</b>	
<p>"<b>Artículo 29.</b> A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>"...</p> <p>"<b>IV.</b> Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;<sup>93</sup></p> <p>"...</p> <p>"<b>XVI.</b> Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de</p>	<p>"<b>Artículo 29.</b> A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>"...</p> <p>"<b>IV.</b> Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, <u>y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;</u></p> <p>"...</p>

<sup>93</sup> Este artículo data del texto original de la Ley Orgánica de la APF, publicada el 29 de diciembre de 1976, igual que el XVI.



fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y **Guardia Nacional**, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; ..."

**"Artículo 30 bis.** A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

**"I.** Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; **ejercer el mando sobre la fuerza pública** para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

**"II.** Proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los

**"XVI.** Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no se incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; ..."

**"Artículo 30 Bis.** A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

**"I.** Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública, y ejecutar, en el marco de sus atribuciones, las políticas, programas y acciones, así como el programa sectorial correspondiente, con el fin de coadyuvar a la prevención del delito; proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

"Asimismo, proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal;

**"II.** Coordinar el gabinete de seguridad del Gobierno Federal y proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos



lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales; coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley;

"III. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden federal;

"...

"[SIN CORRELATIVO]

"[SIN CORRELATIVO]

"XXV. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales; coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley;

"III. Organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, en coordinación con las dependencias competentes y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

"...

"XXV. Recibir las solicitudes de indulto y amnistía formuladas en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, con excepción de los delitos del orden militar. Asimismo, promover el reconocimiento de inocencia o anulación de sentencia en los casos previstos en el Título XIII del Código Nacional de Procedimientos Penales;

"XXVI. Prestar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los órganos de carácter federal de los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y demás instituciones públicas que así lo soliciten. Quedan exceptuadas de la presente disposición las instalaciones consideradas estratégicas



por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

"Asimismo, podrá prestar dichos servicios a personas físicas o morales cuando se requiera preservar la seguridad de bienes nacionales, de actividades concesionadas o permitidas por el Estado, u otras que por su condición, relevancia o trascendencia contribuyan al desarrollo nacional, así como a representaciones de gobiernos extranjeros en territorio nacional.

"Los entes públicos o privados que soliciten los servicios deben cubrir el pago autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por concepto de contraprestación; y,

**"XXVII.** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

### Ley de la Guardia Nacional

**"Artículo 7.** Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá:

"...

**"VII.** Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes, y

**"VIII.** Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables."

#### [SIN CORRELATIVO]

**"Artículo 12.** La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que comprenderá los siguientes niveles de mando:

**"Artículo 7.** La Guardia Nacional, para materializar sus fines, debe:

"...

**"VII.** Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes;

**"VIII.** Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables, y

**"IX.** Auxiliar a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones, cuando así lo disponga la persona titular del Poder Ejecutivo Federal."

**"Artículo 12.** La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura



"I. Secretario;

"II. Comandante;

"III. Coordinador Territorial;

"IV. Coordinador Estatal, y

"V. Coordinador de Unidad.

"Para la designación de las personas titulares de las coordinaciones previstas en las fracciones III, IV y V del presente artículo se deberá tomar en cuenta que hayan cumplido con la escala jerárquica establecida, así como contar con los años de servicio que señale el Reglamento."

"**Artículo 13.** Corresponden al secretario las facultades siguientes:

"I. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional;

"II. Designar y relevar al personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley;

"III. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;

"IV. Elaborar los programas operativos, políticas, estrategias y acciones de la Guardia Nacional;

"V. Elaborar los planes y programas para:

"a) La formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, y

que se integrará por las personas titulares de los siguientes niveles de mando:

"I. Secretaría de la Defensa Nacional;

"II. Comandancia;

"III. Coordinación Territorial;

"IV. Coordinación Estatal, y

"V. Coordinación de Unidad.

"Para la designación de las personas titulares de la Comandancia y de las coordinaciones, previstas en las fracciones II, III, IV y V del presente artículo, se deberá tomar en cuenta que hayan cumplido con la escala jerárquica establecida, así como contar con los años de servicio que señale el Reglamento."

"Artículo 13. A la persona titular de la secretaría le corresponden las facultades siguientes:

"I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;

"II. Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;

"III. Derogada.

"IV. Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional;

"V. Derogada.



"b) La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos;

"VI. Autorizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;

"VII. Autorizar la creación de organismos de la Guardia Nacional;

"VIII. Proponer al titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;

"IX. Nombrar a las personas titulares de las coordinaciones territoriales, estatales y de las unidades especiales; ..."

[SIN CORRELATIVO]

"Artículo 14. El comandante será nombrado por el presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes:

"...

"III. Contar con título de licenciatura debidamente registrado; ..."

"Artículo 15. Corresponderá al comandante las atribuciones siguientes:

"...

"II. Coordinar, administrar y capacitar a la Guardia Nacional;

"...

"IV. Administrar, **con el acuerdo del Secretario**, los recursos que en su caso se aporten para la operación y funcionamiento de la Guardia Nacional;

"VI. Derogada.

"VII. Derogada.

"VIII. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;

"IX. Nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia; ..."

"Artículo 13 Bis. A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

"I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;

"II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;

"III. Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;

"IV. Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI de esta Ley;

"V. Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;

"VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional; y,

"VII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables."



"V. Coordinar la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras que establezca la Secretaría;

"VI. Proponer y celebrar convenios y demás actos jurídicos que no estén reservados al Secretario, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Guardia Nacional;

"VII. Proponer al Secretario los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento;

"VIII. Proponer al Secretario los nombramientos y remociones de los coordinadores territoriales y estatales;

**[SIN CORRELATIVO]**

"...

"XII. Informar al secretario sobre el desempeño y resultado de las actividades de la Guardia Nacional;

"...

"XV. Coadyuvar con el secretario en la elaboración del informe anual de actividades de la Guardia Nacional, y

**[SIN CORRELATIVO]**

"XVI. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones normativas."

"Artículo 17. En cada Coordinación Territorial habrá un comisario general, quien ejercerá su autoridad y dispondrá

"Artículo 14. La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y deberá reunir los requisitos siguientes:

"...

"III. Contar con el grado jerárquico de comisario general y título de licenciatura debidamente registrado; ..."

"Artículo 15. A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes:

"...

"II. Coordinar, administrar, capacitar, dirigir y supervisar a la Guardia Nacional;

"...

"IV. Administrar los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la Guardia Nacional;

"V. Coordinar la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras que establezca la Secretaría de la Defensa Nacional;

"VI. Proponer y celebrar convenios y demás actos jurídicos que no estén reservados a la persona titular de la Secretaría, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Guardia Nacional;

"VII. Proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento



de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

"Los coordinadores territoriales tendrán bajo su autoridad a dos o más Coordinaciones Estatales."

**[SIN CORRELATIVO]**

**"Artículo 18.** En cada Coordinación Estatal habrá un comisario jefe, quien ejercerá su autoridad en el ámbito territorial de una entidad federativa.

"Los coordinadores estatales tendrán bajo su autoridad a dos o más unidades.

"Las Coordinaciones Estatales dispondrán de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones."

**[SIN CORRELATIVO]**

**"Artículo 19.** Las Coordinaciones de Unidad serán de Batallón, Compañía, Sección, Pelotón y Escuadra, conforme a las disposiciones siguientes:

"I. El Batallón estará a cargo de un comisario o inspector general, tendrá bajo su mando a dos o más Compañías, contará con una Jefatura de Coordinación Policial y dispondrá de los organismos necesarios para realizar sus funciones; ..."

**[SIN CORRELATIVO]**

**"Artículo 21.** La Guardia Nacional tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con:

"...

de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento;

**"VIII.** Proponer a la persona titular de la Secretaría los nombramientos y remociones de las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades Especiales;

**"VIII Bis.** Proponer a la persona titular de la Secretaría los nombramientos y remociones del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, cuya persona titular deberá contar con la jerarquía mínima de comisario;

"...

**"XII.** Informar a las personas titulares de la Secretaría y de la Secretaría de la Defensa Nacional sobre el desempeño y resultado de las actividades de la Guardia Nacional;

"...

**"XV.** Coadyuvar con la persona titular de la Secretaría en la elaboración del informe anual de actividades de la Guardia Nacional;

**"XVI.** Elaborar los planes y programas para:

**"a)** El ingreso, formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, conforme a la normatividad en materia de desarrollo policial; y,

**"b)** La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la





"III. Las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales;

"...

"VII. Los servicios técnicos y administrativos."

"**Artículo 22.** La Guardia Nacional dispondrá de las unidades **especializadas** que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales adoptarán la organización que requieran sus funciones.

"Asimismo, contará con la Unidad de Asuntos Internos cuyo titular será nombrado por el presidente de la República, contará con autonomía de gestión y conocerá de las quejas y denuncias, incluso anónimas, para llevar a cabo actividades de vigilancia, inspección, supervisión e investigación y las demás que determine el Reglamento de la presente Ley."

"**Artículo 23.** La Jefatura General y las Jefaturas de Coordinación Policial serán los órganos técnico-operativos, colaboradores inmediatos del comandante, así como de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Batallón, respectivamente, a quienes auxiliarán en la concepción, planeación y conducción de las atribuciones que cada uno de ellos tenga asignadas, para transformar las decisiones en órdenes, directivas e instrucciones y verificar su cumplimiento.

"El comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por el Secretario."

fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos. y

"XVII. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones normativas."

"**Artículo 17.** En cada Coordinación Territorial habrá un comisario general, quien ejercerá su autoridad y dispondrá de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

"Los coordinadores territoriales tendrán bajo su autoridad a dos o más Coordinaciones Estatales.

"El comisario general mantendrá enlace con los comandantes de Región Militar y, en su caso, Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones."

"**Artículo 18.** En cada Coordinación Estatal habrá un comisario jefe, quien ejercerá su autoridad en el ámbito territorial de una entidad federativa.

"Los coordinadores estatales tendrán bajo su autoridad a dos o más unidades.

"Las coordinaciones estatales dispondrán de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

"El comisario jefe mantendrá enlace con los comandantes de la Zona Militar y, en su caso, Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones."



"**Artículo 25.** Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:

"...

"**IX.** En su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley; y, ..."

"**Artículo 26.** La Carrera de Guardia Nacional se regulará conforme a lo siguiente:

"...

"**V.** Los periodos para realizar los concursos para obtener un ascenso en la Guardia Nacional, así como los requisitos para participar en dichos concursos, serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional;

"**VI.** El Reglamento establecerá los criterios para la promoción del personal de la Guardia Nacional, entre los cuales se deberá incluir, la antigüedad en el grado; tiempo de servicios prestados en la misma; resultados obtenidos en los exámenes de aptitud profesional y en los programas de profesionalización; salud y capacidad física; conducta y méritos demostrados en el desempeño de sus funciones, las aptitudes de mando y liderazgo, así como la evaluación del expediente al que se refiere la fracción IX de este artículo;

"**VII.** El Reglamento establecerá el régimen de estímulos para el personal de la Guardia Nacional;

"**Artículo 19.** Las Coordinaciones de Unidad serán de Batallón, Compañía, Sección, Pelotón y Escuadra, conforme a las disposiciones siguientes:

"**I.** El Batallón estará a cargo de un comisario o inspector general, tendrá bajo su mando a dos o más compañías, contará con una Jefatura de Coordinación Policial y dispondrá de la estructura necesaria para realizar sus funciones.

"Asimismo, conforme a las instrucciones que reciba de la persona titular de la Coordinación Estatal de la cual dependa, la persona titular del Batallón mantendrá enlace con su homólogo de las Fuerzas Armadas en su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones; ..."

"**Artículo 21.** La Guardia Nacional tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con:

"...

"**III.** Las Coordinaciones Territoriales y Estatales;

"...

"**VII.** Los servicios de investigación e inteligencia, técnicos y administrativos."

"**Artículo 22.** La Guardia Nacional dispondrá de las unidades de servicios que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales adoptarán la organización que requieran sus funciones.

"Asimismo, contará con la Unidad de Asuntos Internos cuyo titular será nombrado



"VIII. El personal de la Guardia Nacional podrá ser cambiado de adscripción, con base en las necesidades del servicio; ..."

[SIN CORRELATIVO]

"Artículo 34. La conclusión del servicio del personal de la Guardia Nacional es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

"I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia o cuando haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con las disposiciones aplicables;

"II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o

"III. Baja, por:

"a) Renuncia;

"b) Muerte o incapacidad permanente, o

"c) Jubilación. ..."

"Artículo 39. La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de:

" ...

por el presidente de la República, contará con autonomía de gestión y conocerá de las quejas y denuncias, incluso anónimas, para llevar a cabo actividades de vigilancia, inspección, supervisión e investigación y las demás que determine el Reglamento de la presente Ley."

"Artículo 23. La Jefatura General y las Jefaturas de Coordinación Policial serán los órganos técnico-operativos, colaboradores inmediatos del comandante, así como de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Batallón, respectivamente, a quienes auxiliarán en la concepción, planeación y conducción de las atribuciones que cada uno de ellos tenga asignadas, para transformar las decisiones en órdenes, directivas e instrucciones y verificar su cumplimiento.

"El comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional."

"Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:

" ...

"IX. En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales, y ..."

"Artículo 26. La Carrera de Guardia Nacional se regulará conforme a lo siguiente:

" ...



"III. Las instituciones de Educación Militar y Naval; así como de los Centros de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas, en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el Secretario con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en lo relativo a la homologación de educación y capacitación. ..."

"**Artículo 57.** El personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional."

[SIN CORRELATIVO]

"**Artículo 86.** La Coordinación Operativa Interinstitucional será de carácter permanente y estará integrada por representantes de las dependencias siguientes:

"...

"Los representantes de las Secretarías serán designados por el presidente de la República; **en el desempeño de sus funciones serán considerados en igualdad de condiciones.**"

"V. Los periodos para realizar los concursos para obtener un ascenso en la Guardia Nacional, así como los requisitos para participar en dichos concursos, serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional;

"VI. Los criterios que establezca el Reglamento para la promoción del personal de la Guardia Nacional deberá incluir, entre otros, la antigüedad en el grado; tiempo de servicios prestados en la misma; resultados obtenidos en los exámenes de aptitud profesional y en los programas de profesionalización; salud y capacidad física; conducta y méritos demostrados en el desempeño de sus funciones, las aptitudes de mando y liderazgo, así como la evaluación del expediente al que se refiere la fracción IX de este artículo;

"VII. El régimen de estímulos para el personal de la Guardia Nacional, que establezca el Reglamento;

"VIII. El personal de la Guardia Nacional podrá ser cambiado de adscripción, con base en las necesidades del servicio. En relación con los mandos, se garantizará su rotación permanente para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones; ..."

"**Artículo 32 Bis.** Para una adecuada colaboración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Nacional en el desempeño de las funciones de seguridad pública que tiene a su cargo, conforme a lo previsto en los artículos 17, 18 y 19, fracción I, de esta Ley, la equivalencia jerárquica entre el personal de la Guardia Nacional y de las Fuerzas Armadas será la siguiente:



GUARDIA N A C I O - N A L	EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA	ARMADA
I. Comisarios: Comisario General Comisario jefe Comisario	I. Generales: General de División General de Brigada o General de Ala General Brigadier o General de Grupo	I. Almirantes: Almirante Vicealmirante Contralmirante
II. Inspectores: Inspector General Inspector Jefe Inspector	II. Jefes: Coronel Teniente Coronel Mayor	II. Capitanes: Capitán de Navío Capitán de Fragata Capitán de Corbeta
III. Oficiales: Primer Subinspector Segundo Subinspector Oficial Suboficial	III. Oficiales: Capitán primero Capitán segundo Teniente Subteniente	III. Oficiales: Teniente de Navío Teniente de Fragata Teniente de Corbeta Primer Maestre/ Guardia Marina



IV. Escala	IV. Clases:	IV. Clases:
Básica:	Sargento	Segundo
A g e n t e	primero	Maestre
Mayor	Sargento	T e r c e r
Agente	segundo	Maestre
Subagente	Cabo	Cabo
Guardia	Soldado"	Marinero

"**Artículo 34.** La conclusión del servicio del personal de la Guardia Nacional es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

"**I.** Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia o cuando haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con las disposiciones aplicables, o

"**II.** Derogada.

"**III.** Baja, por:

" ...

"**b)** Muerte o incapacidad permanente;

"**c)** Jubilación, o

"**d)** Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario. ..."

"**Artículo 39.** La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de:

" ...

"**III.** Las instituciones de educación y los centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas. ..."



"**Artículo 57.** El personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional.

"Sin perjuicio de lo anterior, el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad."

"**Artículo 86.** La Coordinación Operativa Interinstitucional será de carácter permanente y estará integrada por representantes de las dependencias siguientes:

" ...

"Las personas representantes de las Secretarías serán designadas por la persona titular de la Presidencia de la República."

### Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

[SIN CORRELATIVO]

"**Artículo 138.** El Activo, del Ejército y Fuerza Aérea, estará constituido por el personal militar que se encuentre:

"...

"**V.** Sujeto a Proceso; y

"**VI.** Compurgando una Sentencia."

"**Artículo 170.** La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos:

"**Artículo 2o. BIS.** El personal militar podrá efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública en los términos que señale el marco jurídico aplicable."

"**Artículo 138.** El Activo del Ejército y Fuerza Aérea está constituido por el personal militar que se encuentre:

"...

"**V.** Sujeto a Proceso;

"**VI.** Compurgando una Sentencia, y

"**VII.** Asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional."



"...

"II. Procede por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional:

"...

"F. Por adquirir otra nacionalidad, y

"G. Para los soldados y cabos, por la rescisión del contrato de enganche o del de su renovación, otorgándoles la garantía de audiencia por quince días hábiles en los términos del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. ..."

*Sin correlativo*

"**Artículo 170.** La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos:

"...

"II. Procede por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional:

"...

"F. Por adquirir otra nacionalidad;

"G. Para los soldados y cabos, por la rescisión del contrato de enganche o del de su renovación, otorgándoles la garantía de audiencia por quince días hábiles en los términos del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y

"H. Para el personal de Tropa y de los militares de la clase de Auxiliares asignado a la Guardia Nacional, por remoción, previo otorgamiento de garantía de audiencia.

..."

### Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

"**Artículo 1.** La presente Ley regula los ascensos y las recompensas de los militares pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su aplicación corresponderá al presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a la Secretaría de la Defensa Nacional."

[SIN CORRELATIVO]

"**Artículo 1.** La presente Ley regula los ascensos y las recompensas de los militares pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su aplicación corresponderá al presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a la Secretaría de la Defensa Nacional."

"Asimismo, es aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional, homologándosele el tiempo de servicios en esta situación como tiempo en unidades





del Ejército y unidades de vuelo de la Fuerza Aérea."

### Artículos transitorios del decreto impugnado

**"Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**"Segundo.** El personal naval que fue asignado a la Guardia Nacional en cumplimiento del Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019, que solicite formar parte de dicha institución de seguridad pública o que, transcurridos sesenta días naturales de la entrada en vigor del presente Decreto, no solicite su reasignación a la Fuerza Armada de origen se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar, cesando de prestar servicios en la Armada para pasar a prestarlos en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

"Al personal naval reclutado para conformar la Guardia Nacional se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. La Secretaría de Marina transferirá las plazas correspondientes, en términos de las disposiciones aplicables.

"En todo caso, al personal a que se refiere esta disposición le serán respetados su antigüedad, derechos y beneficios adquiridos.

**"Tercero.** En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de comisario general en activo, la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

**"Cuarto.** El personal militar que actualmente integra la Guardia Nacional continuará en esa situación bajo el mando de la persona comandante de dicha institución de seguridad pública.

**"Quinto.** La Secretaría de Marina transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional los recursos financieros y presupuestarios que correspondan en el presente ejercicio fiscal para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales respecto del personal naval que se transfiera a la Guardia Nacional, conforme a lo señalado en los párrafos primero y segundo del transitorio segundo del presente Decreto.

**"Sexto.** La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:



"I. Coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional la homologación del adiestramiento especializado, considerando la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;

"II. Transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional, dentro de un plazo de sesenta días naturales, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquéllos requeridos para el personal que seguirá bajo la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, destinará dichos recursos a la Secretaría de la Defensa Nacional conforme vayan quedando vacantes las plazas;

"III. Dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, por lo que seguirá bajo su adscripción, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados de la Guardia Nacional continuará prestando sus servicios en dicha institución de seguridad pública de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y del ramo de seguridad pública, y

"IV. Relevará gradualmente al personal que integra la Coordinación de Administración y Finanzas de la Guardia Nacional, por aquél que proponga la persona comandante de esa institución. El personal relevado mantendrá su adscripción a la propia dependencia.

**"Séptimo.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en uso de sus atribuciones:

"I. Observará lo señalado en el tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto;

"II. Realizará las acciones que correspondan para que la Secretaría de la Defensa Nacional cuente con los recursos presupuestarios para cubrir las vacantes a que se refiere la fracción II del artículo sexto transitorio del presente Decreto.

"Conforme el personal naval sea reasignado a la Secretaría de Marina en términos del segundo transitorio del presente Decreto, la Secretaría de la Defensa Nacional solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realice las acciones necesarias, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, para contar con los recursos presupuestarios y las plazas correspondientes para dar cumplimiento con lo establecido en el presente Decreto.

**"Octavo.** Las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina son responsables de la instrumentación del presente Decreto. Las



erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina y de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos, lo anterior, con independencia de lo señalado en los transitorios quinto y sexto, fracción II, del presente Decreto.

**"Noveno.** A partir de la entrada en vigor de este Decreto, se derogan todas las disposiciones que se opongan a su contenido, comprendidas en leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y cualquier otra de carácter administrativo."

150. El decreto impugnado, como es posible apreciar, abarca reformas a distintos ordenamientos y, en sí mismas, diversas. Tal como fue planteado en la *iniciativa del Ejecutivo Federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional*, se pretendió, como eje principal, trasladar el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. Este traslado vino, colateralmente acompañado de un reajuste de facultades a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, que mantenía previamente el control de la institución policiaca. Sin embargo, las adecuaciones normativas se sitúan en un espectro más difuso e incluyen cambios en la estructura orgánica interna y en las funciones de la propia Guardia Nacional, así como en el régimen del personal naval y militar que le fue asignado.

151. En virtud de la complejidad advertida, para fines del presente análisis, se agrupará a los artículos impugnados bajo índices temáticos. Así, este Tribunal Pleno coincide con la accionante en considerar que el conjunto de reformas impugnado constituye un sistema normativo cuyo objetivo principal es reajustar el engranaje competencial en torno a la Guardia Nacional para trasladar el control operativo y administrativo a la Secretaría de la Defensa Nacional; sin embargo, este engranaje es complejo y requiere un análisis pormenorizado de los subsistemas que lo integran.

### **A. Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)**



## A. Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción

Ordenamiento analizado	Artículos impugnados que se analizan	Sentido del fallo
<b>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</b>	<b>Artículo 29, fracción IV.</b>	<p>Declarar la invalidez del artículo 29, fracción IV, en la porción normativa "<i>y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;</i>"</p> <p>Reconocer la validez del artículo 29, fracción IV, salvo en la porción señalada.</p>
	<b>Artículo 29, fracción XVI.</b>	Reconocer la validez del artículo 29, fracción XVI.
	<b>Artículo 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI.</b>	Reconocer la validez del artículo 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI.
<b>Ley de la Guardia Nacional</b>	<b>Artículo 12</b>	<p>Declarar la invalidez del artículo 12, fracción I, en la porción normativa "de la Defensa Nacional".</p> <p>Reconocer la validez del artículo 12, salvo en la porción referida.</p>
	<b>Artículo 13</b>	Reconocer la validez del artículo 13.
	<b>Artículo 13 Bis</b>	<p>Declarar la invalidez del artículo 13 Bis en la porción normativa "de la Defensa Nacional".</p> <p>Reconocer la validez del artículo, salvo por la porción señalada.</p>



	<b>Artículo 23, párrafo segundo.</b>	Declarar la invalidez de la porción normativa "de la Defensa Nacional" del artículo 23, segundo párrafo.  Reconocer la validez del artículo 23, párrafo segundo, salvo la porción normativa señalada.
<b>Decreto impugnado</b>	<b>Artículo sexto transitorio</b>	Declarar la invalidez del artículo sexto transitorio.
	<b>Artículo séptimo transitorio</b>	Declarar la invalidez del artículo séptimo transitorio.

152. Este Alto Tribunal ha sido enfático en sostener que el Poder Legislativo cuenta con amplia libertad configurativa para realizar cambios orgánicos en la administración pública federal. Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas, el Tribunal Pleno analizó diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ahí concluyó que en virtud del artículo 90, en relación con el 89, ambos de la Constitución Federal, el Congreso cuenta con amplia libertad configurativa para distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado.<sup>94</sup>

153. En ese precedente, y con motivo del análisis de la redistribución de competencias en materia de seguridad nacional a favor de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se reiteró que con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como la organización administrativa del Estado, el juzgador constitucional no podría emprender un control demasiado estricto, pues con éste se correría el peligro de sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar la necesidad de este tipo de políticas.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> *Cfr.* Acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018, promovida por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, por el partido político Movimiento Ciudadano y por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada mediante decretos publicados en el DOF de treinta de noviembre de dos mil dieciocho, resuelta por el Tribunal Pleno el veintitrés de mayo de dos mil veintidós.

<sup>95</sup> Ídem, párrafos 173 a 178.



154. Adicional a esta libertad de configuración genérica para distribuir los negocios del orden administrativo, tratándose de la regulación de la Guardia Nacional, como quedó asentado previamente, el Congreso de la Unión está específicamente facultado para expedir leyes que la organicen.

155. Ahora bien, la libertad configurativa se ve reducida cuando existen lineamientos específicos en el Texto Constitucional.<sup>96</sup> En el caso, como también quedó ampliamente explorado en el capítulo previo, el artículo 21 constitucional fue reformado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve para instaurar una *nueva* Guardia Nacional, como institución policiaca civil al servicio de la Federación. Expresamente, en su párrafo once se fijó como directriz para el legislador:

**"Artículo 21. ...**

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, **que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.**"<sup>97</sup>

156. De esta disposición se extrae que la adscripción de la Guardia Nacional corresponde a la secretaría del ramo de la Seguridad Pública, que en el caso es la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.<sup>98</sup> Esta adscripción no podría ser interpretada, simplemente, como una cuestión de forma. Del recuento del proceso de reforma constitucional se desprende, como observamos, una clara intención por dotar a la secretaría del ramo de la Seguridad Pública del pleno control de la institución policial.

<sup>96</sup> Ídem, párrafo 174.

<sup>97</sup> En corolario de lo anterior, la facultad legislativa del Congreso de la Unión quedó plasmada en los siguientes términos:

**"Artículo 73.**

"...

**"XXIII.** Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, **de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución, ..."**

<sup>98</sup> Cfr. Artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



157. Es importante recordar en este punto que a lo largo de dicho proceso, se discutió una propuesta que incluía dividir entre la Secretaría de Defensa y la de seguridad pública el control de la Guardia Nacional. **El órgano reformador se decantó por una adscripción total a esta última.** Tan es así que la última parte del párrafo constitucional analizado establece que a esta Secretaría corresponderá, no solamente la adscripción de la Guardia Nacional, sino también formular sus programas, políticas y acciones.

158. El órgano reformador fijó la intención de que la Guardia Nacional dependiera de la Secretaría de Seguridad Pública para garantizar que tuviera un mando civil y, en general, para asegurarle este carácter a la institución creada.

159. A la par de este consenso expreso y claro, el órgano reformador previó, en el régimen transitorio, la posible intervención de la Secretaría de Defensa, acotándola de manera significativa respecto de las diferentes versiones del proyecto discutidas a lo largo de dicho proceso. En ese sentido, conviene traer a cuenta no sólo el texto del artículo 21 constitucional, sino que el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, al que se añade énfasis:

"Sexto. **Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior**, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina **participarán, conforme a la ley**, con la del ramo de seguridad, **para el establecimiento** de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, **así como para la instrumentación de las normas** de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."

160. Del artículo transcrito se extrae que el órgano reformador permitió –por un plazo máximo fijo– que **la ley determinara** las formas en las que las Secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina **participarían** con la del ramo de seguridad para el **establecimiento** de normas relacionadas con la jerarquía y la disciplina interna de la Guardia Nacional, así como la **instrumentación** de normas relacionadas con el ingreso, la educación, la profesionalización, los ascensos y las prestaciones.



161. Esta habilitación transitoria no altera, ni tiene por objeto menguar, lo dispuesto por el artículo 21 constitucional respecto de: a) la adscripción de la Guardia Nacional a la secretaría del ramo de la Seguridad Pública y de b) la facultad de esta última para formular los programas, las políticas y las acciones de la Guardia Nacional. Apegándose a sus términos, el artículo sexto transitorio permite una **participación** de las secretarías del ramo de la defensa y de la Marina para el **establecimiento** de normas que estructuren cuestiones internas de la Guardia Nacional (como sus regímenes de disciplina) y la **instrumentación** de normas relacionadas con el desarrollo profesional de los guardias nacionales.

162. Este transitorio no podría ser leído por este Alto Tribunal en términos expansivos, pues como se reitera, el artículo 21 es claro y contundente. Además, el proceso legislativo que llevó a la citada reforma constitucional da cuenta de que el papel de las secretarías del ramo de la defensa y de la Marina no quedó a la suerte ni a disposición del legislador ordinario: fue un punto total de discusión en la agenda constitucional.

163. A través de extensos ejercicios deliberativos se decidió, entonces, que para que la Guardia Nacional fuera un ente completamente civil, estas secretarías no podrían mantener un control sobre dicha institución policial. Prueba de lo anterior es que **se decidió eliminar, durante el proceso legislativo, la existencia de una junta de jefes de Estado Mayor** compuesta por integrantes de estas dos Secretarías al mando de la Guardia, por un lado. Por otro lado, **fue también esta consideración que llevó a eliminar el reparto de funciones entre la dependencia del ramo de la seguridad y la del ramo de la defensa**, para dejar todo el mando en la primera de ellas. Finalmente, fue ese entendido el que llevó a incorporar el artículo sexto transitorio en el que se admite, ya no la disposición directa por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional para homologar la estructura interna de la Guardia Nacional a la que se aplica en el ámbito de la Fuerza Armada permanente, sino que su **participación** para el establecimiento y la instrumentación de normas en ese ámbito, con apego a lo dispuesto por la ley y dentro un plazo perentorio.

164. A la luz de lo expuesto hasta el momento, es menester analizar las disposiciones del decreto impugnado que tienen por objeto trasladar el mando operativo y administrativo, así como la adscripción de la Guardia Nacional, desde





la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana hasta la Secretaría de la Defensa Nacional, y determinar si estos traslados resultan o no acordes con el parámetro normativo expuesto.

## LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

"**Artículo 29.** A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

" ...

"**IV.** Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;

" ...

"**XVI.** Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no se incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; ..."

"**Artículo 30 Bis.** A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"**I.** Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública, y ejecutar, en el marco de sus atribuciones, las políticas, programas y acciones, así como el programa sectorial correspondiente, con el fin de coadyuvar a la prevención del delito; proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

"Asimismo, proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal;

"**II.** Coordinar el gabinete de seguridad del Gobierno Federal y proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los



.....

critérios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales; coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley;

"III. Organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, en coordinación con las dependencias competentes y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

"...

"XXV. Recibir las solicitudes de indulto y amnistía formuladas en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, con excepción de los delitos del orden militar. Asimismo, promover el reconocimiento de inocencia o anulación de sentencia en los casos previstos en el Título XIII del Código Nacional de Procedimientos Penales;

"XXVI. Prestar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los órganos de carácter federal de los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y demás instituciones públicas que así lo soliciten. Quedan exceptuadas de la presente disposición las instalaciones consideradas estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

"Asimismo, podrá prestar dichos servicios a personas físicas o morales cuando se requiera preservar la seguridad de bienes nacionales, de actividades concesionadas o permitidas por el Estado, u otras que por su condición, relevancia o trascendencia contribuyan al desarrollo nacional, así como a representaciones de gobiernos extranjeros en territorio nacional.

"Los entes públicos o privados que soliciten los servicios deben cubrir el pago autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por concepto de contraprestación; y, ..."

## LEY DE LA GUARDIA NACIONAL

**"Artículo 12.** La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que se integrará por las personas titulares de los siguientes niveles de mando:

"I. Secretaría de la Defensa Nacional;

.....



---

"II. Comandancia;

"III. Coordinación Territorial;

"IV. Coordinación Estatal, y

"V. Coordinación de Unidad.

"Para la designación de las personas titulares de la Comandancia y de las coordinaciones, previstas en las fracciones II, III, IV y V del presente artículo, se deberá tomar en cuenta que hayan cumplido con la escala jerárquica establecida, así como contar con los años de servicio que señale el Reglamento."

---

**"Artículo 13.** A la persona titular de la Secretaría le corresponden las facultades siguientes:

"I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;

"II. Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;

"III. Derogada.

"IV. Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional;

"V. Derogada.

"VI. Derogada.

"VII. Derogada.

"VIII. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;

"IX. Nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia; ..."

---



---

**"Artículo 13 Bis.** A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

**"I.** Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;

**"II.** Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;

**"III.** Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;

**"IV.** Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI, de esta Ley;

**"V.** Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;

**"VI.** Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y

**"VII.** Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables."

---

**"Artículo 23.** La Jefatura General y las Jefaturas de Coordinación Policial serán los órganos técnico-operativos, colaboradores inmediatos del comandante, así como de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Batallón, respectivamente, a quienes auxiliarán en la concepción, planeación y conducción de las atribuciones que cada uno de ellos tenga asignadas, para transformar las decisiones en órdenes, directivas e instrucciones y verificar su cumplimiento.

"El comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional."

### DECRETO IMPUGNADO (ARTÍCULOS TRANSITORIOS)

**"Sexto.** La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:

**"I.** Coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional la homologación del adiestramiento especializado, considerando la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;

**"II.** Transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional, dentro de un plazo de sesenta días naturales, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las

---



erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquéllos requeridos para el personal que seguirá bajo la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, destinará dichos recursos a la Secretaría de la Defensa Nacional conforme vayan quedando vacantes las plazas;

"III. Dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, por lo que seguirá bajo su adscripción, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados de la Guardia Nacional continuará prestando sus servicios en dicha institución de seguridad pública de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y del ramo de seguridad pública, y

"IV. Relevará gradualmente al personal que integra la Coordinación de Administración y Finanzas de la Guardia Nacional, por aquél que proponga la persona comandante de esa institución. El personal relevado mantendrá su adscripción a la propia dependencia."

"Séptimo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en uso de sus atribuciones:

"I. Observará lo señalado en el tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto;

"II. Realizará las acciones que correspondan para que la Secretaría de la Defensa Nacional cuente con los recursos presupuestarios para cubrir las vacantes a que se refiere la fracción II del artículo sexto transitorio del presente Decreto.

"Conforme el personal naval sea reasignado a la Secretaría de Marina en términos del segundo transitorio del presente Decreto, la Secretaría de la Defensa Nacional solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realice las acciones necesarias, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, para contar con los recursos presupuestarios y las plazas correspondientes para dar cumplimiento con lo establecido en el presente Decreto."

165. De la transcripción se desprende que en cuanto a la LOAPF, la reforma impugnada, por un lado, modifica dos facultades a la Secretaría de la Defensa Nacional (**artículo 29**). La primera facultad adicionada consiste en **ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana** (artículo 29, fracción IV).



166. La segunda modificación consiste en suprimir, en relación con la Guardia Nacional, su facultad para expedir licencias para la portación de armas de fuego (artículo 29, fracción XVI).

167. Por otro lado, reforma el **artículo 30 Bis**, relativo a las facultades con las que cuenta la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y se le habilita a:

- Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública, así como de la política criminal (fracción I);
- Coordinar el gabinete de seguridad del Gobierno Federal (fracción II);
- Organizar, dirigir y supervisar a las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción (fracción III);
- Recibir las solicitudes de indulto y amnistía (fracción XXV);
- Prestar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones (fracción XXVI).

168. Por su parte, en su **artículo 12**, la LGN reforma la estructura jerárquica de la Guardia Nacional para situar, **en el nivel más alto de mando**, al secretario de la Defensa Nacional (fracción I), siendo antes la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección ciudadana.

169. En su **artículo 13**, la LGN impugnada deroga y reforma las facultades de la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y, en contrapartida, adiciona un **artículo 13 Bis**, para transferir parte de éstas a la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional. Para fines expositivos, se presenta la siguiente tabla comparativa.

Artículo 13 Previo a la reforma	Artículo 13 impugnado	Artículo 13 Bis impugnado
" <b>Artículo 13.</b> Corresponden al secretario las facultades siguientes:	" <b>Artículo 13.</b> <u>A la persona titular de la secretaría le corresponden las facultades siguientes:</u>	" <b>Artículo 13 Bis.</b> <u>A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:</u>



<p>"I. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional.</p> <p>"II. Designar y relevar al personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente ley;</p> <p>"III. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;</p> <p>"IV. Elaborar los programas operativos, políticas, estrategias y acciones de la Guardia Nacional;</p> <p>"V. Elaborar los planes y programas para:</p> <p>"a) La formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, y</p> <p>"b) La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos;</p> <p>"VI. Autorizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;</p>	<p>"I. <u>Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;</u></p> <p>"II. <u>Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;</u></p> <p>"III. <i>Derogada.</i></p> <p>"IV. <u>Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional;</u></p> <p>"V. <i>Derogada.</i></p>	<p>"I. <u>Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;</u></p> <p>"II. <u>Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;</u></p> <p>"III. <u>Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;</u></p> <p>"IV. <u>Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI, de esta ley;</u></p> <p>"V. <u>Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;</u></p>
---	--	---



<p>"VII. Autorizar la creación de organismos de la Guardia Nacional;</p> <p>"VIII. Proponer al titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;</p> <p>"IX. Nombrar a las personas titulares de las coordinaciones territoriales, estatales y de las unidades especiales; ..."</p>	<p>"VI. Derogada.</p> <p>"VII. Derogada.</p> <p>"VIII. Proponer <u>a la persona titular</u> del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;</p> <p>IX. Nombrar a las personas titulares <u>de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia; ...</u>"</p>	<p>"VI. Proponer <u>adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y</u></p> <p>"VII. <u>Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables ...</u>"</p>
---	---	--

170. Como se desprende de la comparación realizada, en el **artículo 13 bis impugnado**, la LGN impugnada deja a la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional **las siguientes facultades de mando y dirección sobre la Guardia Nacional**: 1) su control operativo y administrativo (fracción I); 2) la expedición de sus manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público (fracción II); 3) la elaboración de sus programas operativos y estrategias (fracción IV); 4) la autorización final de todos sus planes y programas, ahora elaborados por la persona titular de la Comandancia (fracción V) y 5) la organización de su distribución territorial.

171. Por su parte, en el **artículo 13 impugnado**, la LGN elimina las facultades con las que contaba la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para: 1) organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional; 2) expedir sus manuales de organización y de procedimientos; 3) elaborar los planes y programas para su formación y capacitación; 4) autorizar su distribución territorial y 5) autorizar la creación de organismos en su interior.

172. En lugar de estas facultades de mando y decisión, la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana cuenta ahora con facultades para formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, debiendo hacerlo





"en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional" en lo aplicable a la Guardia Nacional (fracción I), así como para formular políticas, programas y acciones que deriven de esta Estrategia (fracción IV). Por el resto, conserva facultades de nombramiento de una parte del personal de la Guardia Nacional, pero queda sujeto a realizarlas "a propuesta de la persona titular de la Comandancia" (fracciones II y IX).

173. En estrecha relación con este traslado en las facultades de mando y decisión, el **artículo 23, párrafo segundo**, de la LGN establece que los manuales de operaciones de las Jefaturas Generales de Coordinación Policial (los órganos técnico-operativos de apoyo inmediato a las Comandancias y a las Coordinaciones) serán expedidos por la Comandancia y aprobados por la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, siendo que en el texto previo a la reforma, esta aprobación correspondía a la secretaría del ramo de la Seguridad Pública.

174. Finalmente, el **artículo sexto transitorio** de la reforma impugnada consolida la transferencia presupuestaria. Éste dispone, en su fracción II, que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana **transferirá "los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación"**.

175. El artículo referido es claro en enfatizar que la única excepción de la transferencia es el "personal procedente de la extinta Policía Federal" que cesará de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, y por esta razón, ese personal será el único que, de manera permanente, "seguirá bajo su adscripción" (fracción II). De manera **temporal**, y de acuerdo con **convenios de colaboración que formalicen con la Secretaría de la Defensa Nacional**, el personal de los organismos especializados de la Guardia Nacional podrá seguir prestando sus servicios en la secretaría del ramo de la Seguridad Pública.

176. En estrecha relación, y dependencia con el anterior, el artículo **séptimo transitorio, en su primer párrafo**, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que en uso de sus atribuciones, realice las acciones que correspondan a proveer de recursos a la Secretaría de la Defensa Nacional **para cubrir las vacantes previstas en el artículo transitorio previo** (fracción II) y observe



lo señalado en el tercer transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022 (en adelante, "**PEF 2022**") (fracción I), es decir, el tratamiento que deben recibir las dependencias, unidades o entidades que se encuentran **en proceso de readscripción**. Este mismo artículo, en **su segundo párrafo**, dispone que los recursos presupuestarios y las plazas que se requieran para dar cumplimiento al decreto impugnado, deben ser solicitadas por la Secretaría de la Defensa Nacional a la de Hacienda y Crédito Público

177. De esta forma, este Tribunal Pleno advierte que la reforma, en las disposiciones hasta aquí analizadas, tiene por objeto **transferir a la Secretaría de la Defensa Nacional el cúmulo de facultades orgánicas, administrativas, presupuestales y directivas de la Guardia Nacional** que antes correspondían a la secretaría del ramo de la seguridad pública.

178. El traslado de la dependencia del ramo de la seguridad pública hacia el del ramo de la defensa se hace en un plano **presupuestal y de recursos humanos** a través del artículo sexto transitorio y del sexto transitorio en su primer párrafo.

179. También, se hace en un sentido **administrativo**, a través de la habilitación expresa en la LOAPF para que sea la propia Secretaría de la Defensa Nacional quien ejerza el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional. Aunado a esta habilitación expresa, se le transfieren facultades que prototípicamente, según la propia LOAPF corresponden al titular de cada Secretaría de Estado, como la expedición de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, que deberán ser publicados en el DOF y mantenerse disponibles para consulta de los usuarios.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> **Artículo 19.** El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, mientras que los manuales de procedimientos y de servicios al público deberán estar disponibles para consulta de los usuarios y de los propios servidores públicos, a través del registro electrónico que opera la Secretaría de la



180. Finalmente, el traslado se hace en un plano funcional, pues incluye la transferencia de todas **las facultades operativas y de decisión** desde el titular de la secretaría del ramo de la seguridad pública hasta el del ramo de la Defensa Nacional, a través de las reformas analizadas de la LGN. Por mencionar algunas de ellas, se transfieren las facultades de elaboración, aprobación y expedición de prácticamente todos los planes, programas, manuales y procedimientos que rigen a la Guardia Nacional; igualmente, se transfiere la facultad de organizar su distribución territorial.

181. El traslado de las facultades operativas y de decisión viene acompañado por la mención expresa, en el artículo 12 impugnado, de la nueva estructura de la Guardia Nacional en la que el nivel de mando superior corresponde ahora a la Secretaría de la Defensa, recayendo antes, como se ha mencionado, en la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

182. Estas transferencias de la Secretaría del ramo de seguridad a la del ramo de la Defensa vacían de contenido al artículo 4 de la LGN que sin ser reformado por el decreto impugnado, continúa afirmando que la Guardia Nacional es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.<sup>100</sup>

183. La intención de trasladar el control de la Guardia Nacional al ámbito de la Defensa Nacional se ve plenamente corroborado por la exposición de motivos de la reforma analizada. Ahí, el titular del Ejecutivo Federal enfatiza "no sólo en la pertinencia sino en la necesidad de que el control operativo y administrativo de la Sedena sobre la Guardia Nacional se realice de manera directa y con una sola directriz".<sup>101</sup> De manera sintética se afirma:

---

Función Pública. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determinen la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas."

<sup>100</sup> "Artículo 4. La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la secretaría."

<sup>101</sup> Iniciativa del Ejecutivo federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, página 14



"El propósito final de esta iniciativa no es militarizar al país o implantar el autoritarismo, sino cuidar con la tutoría de la Sedena el crecimiento sano de la que debe ser la principal institución de seguridad pública de México. Con ello se garantiza el combate a la impunidad y el respeto irrestricto de los derechos humanos."<sup>102</sup>

184. Así, aunque el Ejecutivo, en la exposición de motivos de su iniciativa, también reitera que la Guardia Nacional continúa adscrita a la secretaría del ramo de la seguridad pública, el énfasis es claro en el objeto de la reforma: trasladar el control operativo y administrativo a la secretaría del ramo de la defensa, quien *ejercerá la tutela* sobre la Guardia Nacional.<sup>103</sup>

185. En ese sentido, como se ha venido desarrollando, la *adscripción* de la Guardia Nacional a la secretaría del ramo de la seguridad pública a la que refiere el artículo 21 constitucional no es meramente formal, además de ser un mandato textual, el proceso legislativo da cuenta de que se buscó introducir expresamente esa regla para acordar todo el control de esa institución a la secretaría referida, **sin divisiones ni reparticiones con las dependencias del ramo de la defensa o de la marina.**

186. Por lo anterior, ni el artículo 4 de la LGN ni la exposición de motivos de la *Iniciativa del Ejecutivo Federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional* que reiteran que la Guardia Nacional está adscrita a la secretaría del ramo de la seguridad pública podrían subsanar el vicio detectado en las disposiciones normativas analizadas en este apartado, cuyo objetivo es transferir el control operativo y administrativo, incluyendo el presupuesto y el de recursos humanos, a la secretaría del ramo de la defensa.

187. Tampoco pasa inadvertido lo argumentado por las autoridades demandadas en el sentido de que el artículo 29, fracción IV, de la LOAPF, en su texto

<sup>102</sup> Iniciativa del Ejecutivo federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, página 15.

<sup>103</sup> El *tutor* es definido por la Real Academia Española como la *persona que ejerce la tutela* o bien, como el *defensor, protector o director en cualquier línea.*



previo a la reforma impugnada, ya establecía la facultad de la Secretaría de la Defensa Nacional para disponer de la Guardia Nacional, más precisamente para "manejar al activo, ... de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la Guardia Nacional de los Estados".

188. Sin embargo, es importante notar que esa disposición databa desde la expedición de la ley original, publicada el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y seis, por lo que ésta no había sufrido adecuaciones propias a la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y se enmarcaba, en todo caso, en un entendimiento de la Guardia Nacional como el expuesto en la primera parte de nuestro parámetro normativo, heredado de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, y distinto del vigente, regido por el artículo 21 constitucional.<sup>104</sup>

189. Finalmente, no pasa inadvertido que el control operativo y administrativo que se otorga a la Secretaría de la Defensa Nacional con la reforma impugnada se hace "conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana". Sin embargo, como se ha reiterado ya a lo largo de las consideraciones previas, el órgano reformador **desechó expresamente un esquema dual de control** de la Guardia Nacional y decidió que ésta quedaría adscrita a la secretaría del ramo de la seguridad pública, quien contaría con la dirección y el poder de decisión de sus programas, políticas y acciones.

190. Antes de concluir, es importante reiterar en este punto que el análisis previo **no tiene por objeto delimitar las competencias o la naturaleza de la Secretaría de la Defensa Nacional**. En ese sentido, es claro que la presente acción de inconstitucionalidad **no pretende negar que la Secretaría de la Defensa Nacional es una dependencia de la administración pública federal**, a cargo del presidente de la República, que desarrolla funciones administrativas, además de las estrictamente militares. Así, si bien esta secretaría tiene como principal atribución la organización, administración y preparación del Ejército y la Fuerza

<sup>104</sup> Véase, en este punto, el apartado A del parámetro contextual.



Aérea, no es posible afirmar que exista una identidad entre la dependencia y la institución que administra.

191. Sin embargo, en lo que concierne a la Guardia Nacional, el órgano reformador **hizo explícita su voluntad de que su adscripción reposara en la secretaría del ramo de la seguridad pública.** Por tanto, no resulta necesario ahondar en la naturaleza y, por tanto, **en el análisis orgánico y funcional de la secretaría del ramo de la defensa para concluir que la regla de adscripción quedó vaciada de contenido con las reformas legales aquí estudiadas.**

192. La adscripción formal al ramo de la seguridad pública pretendió fungir, según la intención del órgano reformador, **como una garantía del mayor consenso alcanzado durante el proceso de reforma constitucional: el carácter civil de la Guardia Nacional.** Por eso, aun si en el texto finalmente aprobado del artículo 21 constitucional no hubiera quedado establecida explícitamente su adscripción, despertaría, a lo menos suspicacia, trasladar el control de una institución policial civil a la secretaría del ramo de la defensa. Basta con señalar que a ésta corresponde el despacho del orden militar en su totalidad y minoritariamente, ciertas funciones del orden administrativo, con él relacionadas,<sup>105</sup> y que, para tal efecto, su titular es un militar en activo con grado jerárquico de general de división.<sup>106</sup> Sin embargo, se reitera, este análisis no resulta necesario pues la Constitución Federal, en este punto, hizo explícita una regla de adscripción.

193. En virtud de lo hasta aquí desarrollado, resulta inconstitucional el traslado administrativo, presupuestario, orgánico, funcional y de mando que el decreto impugnado, a través de los artículos analizados en este apartado, realiza. Éste se opone al texto del artículo 21 que, como una garantía del carácter civil de la Guardia Nacional, incorpora expresamente que ésta deberá quedar incorporada a la dependencia del ramo de la seguridad pública, quien formulará, no solamente la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, sino que sus programas, políticas y acciones.

<sup>105</sup> Véase artículo 29 de la LOAPF.

<sup>106</sup> LOEFAM

**"Artículo 16.** El Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea lo ejercerá el secretario de la Defensa Nacional, el cual será un General de División del Ejército, hijo de padres mexicanos; y que, con objeto de establecer distinción respecto del resto de militares del mismo grado, se le denominará solamente general."



194. El traslado analizado no podría enmarcarse, ante tal parámetro, bajo el amparo del artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional. En él se permite, por **un tiempo limitado**, la **participación** de la Secretaría de la Defensa Nacional en aspectos limitados. Sin embargo, como ha sido detallado, el decreto impugnado no incorpora una participación y tampoco lo hace de manera temporal, sino que involucra a distintas dependencias, incluida la de Hacienda y Crédito Público, para trasladar el control de la Guardia Nacional al ramo de la Defensa.

195. Este Tribunal Pleno no puede más que reiterar que en la organización de la administración pública federal, el legislador federal cuenta con una amplia libertad configurativa, en virtud del artículo 90 constitucional. Además, respecto de la Guardia Nacional, es al Congreso de la Unión a quien corresponde expedir las leyes que la organicen y determinar la estructura orgánica y de dirección (artículos 21, 73, fracción XXII, constitucional y artículo cuarto transitorio, fracción II, del Decreto que crea la Guardia Nacional).

196. Sin embargo, esta libertad configurativa debe leerse en el propio contexto de la materia, atendiendo a los límites que la Constitución Federal fijó para tal efecto. Entre ellos, principalmente, los dispuestos por el artículo 21 constitucional que de manera clara y expresa, cristalizando un consenso democrático altamente deliberado, determinó que la Guardia Nacional estaría adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública y que ésta formularía sus programas, políticas y acciones.

197. Afirmar que el decreto impugnado, en las porciones analizadas, no varía esa adscripción sería inobservar que el mismo traslada el presupuesto, los recursos materiales y las facultades de mando y de decisión de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. Por eso, se reitera, no es impedimento para el vicio de inconstitucionalidad detectado que el artículo 4 de la LGN siga afirmando que la Guardia Nacional es una institución de carácter civil, *adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la secretaría*. Es claro, en este punto del análisis, que esa disposición quedaría vaciada de contenido a la luz de las modificaciones introducidas por el decreto impugnado pues la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana no mantendría ni el presupuesto, ni los recursos humanos, ni la nómina competencial sobre la organización, el mando y la dirección de la Guardia Nacional.



198. De hecho, como se sintetizó previamente, el propio decreto impugnado, en el artículo séptimo transitorio, fracción I, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ejecutar las reformas ahora analizadas, deberá atender al artículo tercero del PEF 2022. Ese artículo regulaba, justamente, el tratamiento que se daría a las dependencias que sufriesen procesos de readscripción durante el ejercicio fiscal.<sup>107</sup>

199. Por tanto, tras un análisis de las disposiciones impugnadas, tanto textual como teleológico y sistemático, no existe duda respecto de su intención, consistente en trasladar el control administrativo, operativo, presupuestal, de recursos humanos, de mando y de control de la Guardia Nacional a la nómina competencial de la Secretaría de la Defensa Nacional.

200. Claro es también que existen disposiciones aquí analizadas cuya finalidad no es operar ese traslado, notoriamente los artículos 29, fracción XVI, y 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI, de la LOAPF. El objeto de éstas es, más bien, reasignar y distribuir otro tipo de *negocios* del orden administrativo a cargo de las Secretarías de Estado, como es la regulación de la expedición de licencias para la portación de armas o la recepción de las solicitudes de indulto y amnistía. Por esa razón, esas disposiciones no adolecen del vicio de inconstitucionalidad identificado, pues sobre éstas reina una amplia libertad configurativa derivada del artículo 90 constitucional, antes explorada por este Tribunal Pleno,

---

<sup>107</sup> PEF 2022

"**Tercero.** Se faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, para que emita las autorizaciones que correspondan, a efecto de que los ejecutores de gasto realicen las adecuaciones o los trasposos de recursos humanos, financieros y materiales, incluyendo bienes muebles e inmuebles, que sean necesarios como consecuencia de reformas jurídicas que tengan por objeto la creación o modificación de la estructura administrativa de cualquier dependencia, entidad o ente autónomo, o cambio de sector en los casos que corresponda, reportando las mismas en los informes trimestrales.

"Con la finalidad de garantizar y dar continuidad a las acciones de gobierno, las dependencias, entidades y unidades administrativas que se encuentren en proceso de readscripción o modificación de sus programas, podrán continuar su operación en la estructura organizacional y presupuestaria en la que se encuentren a la entrada en vigor del presente decreto, hasta en tanto no se realice la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales o se modifiquen sus programas.

"Los ejecutores de gasto deberán realizar las adecuaciones que sean necesarias para transferir los recursos fiscales y las estructuras orgánicas y ocupacionales respecto de las unidades responsables que cambiaron de adscripción o se encuentren en proceso de readscripción como consecuencia de reformas jurídicas." [énfasis añadido]





sin que interfieran en la misma lineamientos precisos derivados de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

201. Suma establecer que, respecto de estas últimas normas, resulta infundado lo argumentado por la minoría accionante en los conceptos de invalidez tercero, cuarto y quinto pues, como quedó adelantado, éstos parten de la premisa de que la Guardia Nacional ha dejado de ser un cuerpo civil y con adscripción a la secretaría del ramo de la seguridad pública, en contravención con el artículo 21 constitucional. Partiendo de ahí, la minoría accionante considera que las facultades de la Guardia Nacional implican la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, excediendo los supuestos tasados que para estos fines, dispone la Constitución Federal. Sin embargo, por las razones que se han expuesto, estos últimos artículos no tienen por objeto operar una transferencia en el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, ni siquiera variar algún punto de su conformación orgánica, mucho menos involucran, por tanto, la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, por lo que los argumentos de la accionante devienen **infundados**.

202. Estas consideraciones llevan al Tribunal Pleno **a declarar la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa "y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;"** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como **la invalidez de la porción normativa "de la Defensa Nacional" contenida en los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, segundo párrafo**, todos de la Ley de la Guardia Nacional. Adicionalmente, a declarar **la invalidez del artículo sexto transitorio** y del **séptimo transitorio**, ambos del decreto impugnado.

203. Al declarar la invalidez parcial de los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, en su segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, en lugar de optar por una invalidez total de éstos, se pretende hacer prevalecer la certeza jurídica que es requerida en el mando y en la operación de la institución de seguridad pública analizada, evitando vacíos normativos o efectos, como por ejemplo, la reviviscencia de las normas previas a la reforma, que pudieran resultar regresivos (dado que el decreto impugnado introduce lenguaje incluyente) o disruptivos (ante las contradicciones que se generaría con los artículos y porciones cuya validez se reconoce a lo largo de la presente acción de inconstitucionalidad).



204. En contrapartida, **se reconoce la validez de los artículos 29, fracciones IV, salvo en la porción normativa señalada previamente, y XVI; y 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI**, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Igualmente, se **reconoce la validez del artículo 13** de la Ley de la Guardia Nacional **y de los artículos 12, fracción I; 13 Bis y 23, segundo párrafo, salvo en la porción normativa señalada previamente y común a todos ellos**, de la misma ley.

## B. Reformas a la figura de la Comandancia

B. Reformas a la figura de la Comandancia		
Ordenamiento analizado	Artículos impugnados que se analizan	Sentido del fallo
Ley de la Guardia Nacional	Artículo 14, párrafo primero y fracción III.	Declarar la invalidez de las porciones normativas "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional" y "grado jerárquico de comisario general y", contenidas en el artículo 14, párrafo primero, y fracción III, respectivamente, de la Ley de la Guardia Nacional.  Reconocer la validez del artículo 14, párrafo primero y fracción III, salvo en las porciones normativas señaladas.
	Artículo 15, fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, VIII Bis, XII, XV y XVI.	Declarar la invalidez de la porción normativa "de la Defensa Nacional" de la fracción VII del artículo 15.  Reconocer la validez de las fracciones II, IV, V, VI, VIII, VIII Bis, XII, XV y XVI del artículo 15 y VII, salvo en la porción normativa señalada.



<b>Decreto impugnado</b>	<b>Artículos transitorios tercero y cuarto.</b>	Declarar la invalidez del artículo tercero transitorio.  Reconocer la validez del artículo cuarto transitorio.
--------------------------	---	--

205. En estrecha relación con la transferencia analizada previamente, el decreto impugnado introduce una serie de modificaciones a la Comandancia de la Guardia Nacional y, en específico, al nombramiento de su persona titular y a las facultades que ésta detenta. La minoría considera que a final de cuentas, estas modificaciones constituyen, como las analizadas en el apartado previo, una transferencia del mando a la Secretaría de la Defensa Nacional y, por las razones ya desarrolladas previamente, una vulneración a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional y a la regla de adscripción y al carácter civil ahí plasmados.

206. Este Tribunal Pleno considera que **asiste parcialmente razón al accionante** por las consideraciones y en los términos a continuación detallados.

207. En lo que concierne al nombramiento de la persona titular de la Comandancia, el **artículo 14** de la LGN establece que éste le corresponde al presidente de la República. La reforma impugnada introdujo dos novedades: por un lado, el nombramiento será "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional" y, por otro, adiciona el requisito de que la persona titular cuente con el grado jerárquico de comisario general.<sup>108</sup> Adicionalmente, en el régimen transitorio, el decreto impugnado dispuso que en tanto no exista personal con grado de comisario general en la Guardia Nacional, el nombramiento se haría –igualmente– por el titular de la presidencia, a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> **Artículo 14.** La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y deberá reunir los requisitos siguientes:

"...

**III.** Contar con el grado jerárquico de comisario general y título de licenciatura debidamente registrado; ..."

<sup>109</sup> **Tercero.** En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de comisario general en activo, la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designada por la persona titular de la presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional."



208. Por lo que hace a las facultades de la Comandancia:<sup>110</sup>

- Se adiciona la facultad de "dirigir y supervisar a la Guardia Nacional", siendo que antes le correspondía coordinarla, administrarla y capacitarla;<sup>111</sup>

- Se elimina la necesidad de contar "con el acuerdo del secretario" para administrar los recursos de la Guardia Nacional;<sup>112</sup>

- Se mantiene su facultad para coordinar cursos y eventos, pero la dependencia que los establece es la Secretaría de la Defensa Nacional y ya no la secretaría del ramo de la seguridad pública.<sup>113</sup>

- Se mantiene su facultad para proponer las disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, pero ahora la propuesta la aprueba la Secretaría de la Defensa Nacional y no la secretaría del ramo de la seguridad pública;<sup>114</sup>

- Se adiciona una facultad para proponer los nombramientos y remociones del personal a que refiere la fracción VI del artículo 21 de la LGN;<sup>115</sup>

<sup>110</sup> Ley de la Guardia Nacional

"**Artículo 15.** A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes: ..."

<sup>111</sup> "**Artículo 15.** ..."

"**II.** Coordinar, administrar, capacitar, dirigir y supervisar a la Guardia Nacional; ..."

<sup>112</sup> "**Artículo 15.** ..."

"**IV.** Administrar los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la Guardia Nacional; ..."

<sup>113</sup> "**Artículo 15.** ..."

"**V.** Coordinar la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras que establezca la Secretaría de la Defensa Nacional; ..."

<sup>114</sup> "**Artículo 15.** ..."

"**VII.** Proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento; ..."

<sup>115</sup> "**Artículo 15.** ..."

"**VIII Bis.** Proponer a la persona titular de la Secretaría los nombramientos y remociones del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, cuya persona titular deberá contar con la jerarquía mínima de comisario; ..."



- Se mantiene su facultad de informar al secretario de seguridad pública sobre el desempeño y actividades de la Guardia Nacional, pero ahora el informe se hace también a la Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>116</sup>

- Se adiciona su facultad para elaborar los planes y programas para el ingreso, formación y capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional.<sup>117</sup>

- Se introduce lenguaje incluyente.<sup>118</sup>

- Se reitera que el personal militar asignado a la Guardia Nacional continúa bajo el mando de la persona titular de la Comandancia.<sup>119</sup>

209. En este contexto, las reformas a la figura del titular de la Comandancia podrían ser analizadas desde las siguientes vertientes.

<sup>116</sup> "Artículo 15. ...

"XII. Informar a las personas titulares de la Secretaría y de la Secretaría de la Defensa Nacional sobre el desempeño y resultado de las actividades de la Guardia Nacional; ..."

<sup>117</sup> "Artículo 15. ...

"XVI. Elaborar los planes y programas para:

"a) El ingreso, formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, conforme a la normatividad en materia de desarrollo policial, y

"b) La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos, y ...

"XVII. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones normativas."

<sup>118</sup> "Artículo 15. ...

"VI. Proponer y celebrar convenios y demás actos jurídicos que no estén reservados a la persona titular de la Secretaría, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Guardia Nacional;

" ...

"VIII. Proponer a la persona titular de la Secretaría los nombramientos y remociones de las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades Especiales;

" ...

"XV. Coadyuvar con la persona titular de la Secretaría en la elaboración del informe anual de actividades de la Guardia Nacional; ..."

<sup>119</sup> Decreto impugnado

"Cuarto. El personal militar que actualmente integra la Guardia Nacional continuará en esa situación bajo el mando de la persona comandante de dicha institución de seguridad pública."



210. **Primero**, respecto de su **nómina competencial**, las reformas analizadas suponen **un incremento exponencial**, pues se le faculta para dirigir a la Guardia Nacional, para administrar directamente sus recursos y para elaborar sus planes y programas. Además, estas competencias se ejercen ahora, prácticamente sin la intervención, aprobación o supervisión de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. En su lugar, la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional adquiere ciertas facultades de decisión sobre las propuestas de Comandancia.

211. **Segundo**, respecto de la **titularidad de la Comandancia**, su nombramiento ahora **depende de la propuesta** que haga la persona titular de la **Secretaría de la Defensa Nacional** al presidente de la República. Además, se adiciona el requisito de contar con un grado jerárquico, lo que sin duda reduce considerablemente el universo de posibles aspirantes al cargo, limitándolo en gran medida al personal asignado de las Fuerzas Armadas.

212. Como quedó asentado en el apartado previo, el Congreso de la Unión cuenta con amplias facultades para determinar la estructura orgánica y de dirección de ese ente policial y para organizarla, en virtud de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal. Incluso, el órgano reformador estableció, como un mandato al legislador federal, que como mínimo, tendría que regular lo relativo a su estructura jerárquica y profesionalización, en el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se crea la Guardia Nacional.

213. En ese entendido, este Tribunal Pleno no podría realizar un análisis valorativo respecto de la estructura orgánica de la Guardia Nacional que lo llevara, por ejemplo, a juzgar, en abstracto, sobre la conveniencia de incrementar la nómina competencial de la Comandancia, sin atender estrechamente al Texto Constitucional y a los lineamientos que constituyen, en su caso, un límite al amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador en este aspecto.

214. Ahora bien, el análisis de la nómina competencial de la Comandancia, como una cuestión propiamente orgánica y organizacional al interior de la Guardia Nacional, sobre la cual el legislador goza de una habilitación en términos bastante amplios, no puede desligarse del análisis de quién detenta la titularidad de ésta.

215. Así, aunque un aumento en la nómina competencial del titular de la Comandancia, por sí solo, difícilmente podría resultar contrario al parámetro de



regularidad constitucional, su análisis no puede desligarse del hecho de que la Secretaría de la Defensa Nacional tiene ahora, cuando menos, injerencia en su nombramiento y en el ejercicio de sus facultades.

216. Lo anterior, como ya quedó detallado en el apartado previo, es contrario al diseño constitucional que se adoptó el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve para la Guardia Nacional.

217. En particular, vulnera la regla de adscripción a la secretaría del ramo de la seguridad pública y pone en tela de juicio el carácter civil de la Guardia Nacional el hecho de que sea el secretario de defensa quien proponga al Ejecutivo Federal el nombramiento del titular de la Comandancia. Basta recordar que, ahora, este servidor público se ocupa de dirigir a la Guardia Nacional, de ejercer directamente sus recursos y de formular sus proyectos y planes, entre otras facultades adicionadas en el decreto impugnado.

218. De igual forma, la introducción de un requisito consistente en contar con un grado jerárquico al interior de la Guardia Nacional, cuyo equivalente en las Fuerzas Armadas también ya está previsto en el decreto impugnado, direcciona el perfil de la persona titular de la Comandancia hacia uno proveniente de las Fuerzas Armadas.

219. En el corto plazo, esta situación es reconocida en el artículo tercero transitorio que permite al titular de la Secretaría de la Defensa Nacional proponer a una persona para desempeñar este cargo aunque "no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de comisario general en activo".<sup>120</sup>

220. En el mediano plazo es claro que por las circunstancias bajo las cuales se creó la Guardia Nacional y, sobre todo, por la manera en la que se integraron sus filas,<sup>121</sup> es el personal asignado de las Fuerzas Armadas quien tiene mayores

<sup>120</sup> "Tercero. En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de comisario general en activo, la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designada por la persona titular de la presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional."

<sup>121</sup> En este punto, es posible referir a la iniciativa: "En particular, la importancia específica de la Sedena en la integración de la Guardia Nacional se refleja en el número total de elementos que conforman



probabilidades de alcanzar el grado jerárquico requerido para ser comandante, sobre todo si su nombramiento dependerá de la propuesta que haga, justamente, el titular de la dependencia de ese ramo.

221. Este escenario se tornaría definitivo de mantenerse el decreto impugnado en sus términos pues recordemos que, en su artículo sexto transitorio, el mismo ordena a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana disponer **"que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional"**.<sup>122</sup> En ese contexto sería imposible que en el mediano plazo, una persona pudiera acceder al cargo de comandante de la Guardia Nacional, sin ser ésta un elemento asignado de las Fuerzas Armadas.

222. Es importante, para tener un panorama completo, contrastar esta regulación con el régimen transitorio de la Ley de la Guardia Nacional, expedida el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.<sup>123</sup> Ahí, atendiendo al carácter civil de la

---

a esta última: del total de 113,833 efectivos desplegados en las 266 coordinaciones regionales en el país, 73,805 (64.83 %) provienen de la Sedena; 16, 792 (14.75 %), de la Semar; mientras que 23,236 (20.41 %) fueron asignados desde la extinta Policía Federal."

<sup>122</sup> **Sexto.** La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:

"...

"III. Dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, por lo que seguirá bajo su adscripción, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados de la Guardia Nacional continuará prestando sus servicios en dicha institución de seguridad pública de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y del ramo de seguridad pública; y, ..."

<sup>123</sup> **Tercero.** Por única ocasión, en tanto no exista personal de la Guardia Nacional con la jerarquía que se requiera para ocupar la titularidad de las Coordinaciones previstas en las fracciones III, IV y V del artículo 12 de esta Ley, el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, a propuesta del comandante de la Guardia Nacional, los designará de entre los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval, que integren la Guardia Nacional, mismos que deberán cumplir los requisitos siguientes:

"...

"Durante los cinco años posteriores a la entrada en vigor de la presente ley, tratándose de los requisitos de edad y experiencia establecidos en la misma para ocupar la Comandancia y las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de Unidades, los elementos de la Policía Federal que no reúnan esos requisitos podrán ser considerados siempre que hayan realizado los cursos de mando en los planteles de los sistemas educativos militar y naval; el secretario determinará lo conducente en acuerdos de carácter general." [énfasis añadido]





Guardia Nacional, se facultó **al secretario de Seguridad Pública** para determinar en acuerdos de carácter general la manera en la que, **elementos de la Policía Federal podrían ser considerados para asumir la titularidad de la Comandancia**, aun sin cumplir los requisitos de edad y experiencia establecida en la ley, favoreciendo así un perfil civil para ese cargo.

223. También, vale la pena recordar que, antes de la reforma impugnada, **bastaba con una licenciatura, con una edad y experiencia tasadas en materia de seguridad**, como requisitos materiales para garantizar la idoneidad del perfil que ocuparía el cargo y como únicas limitantes para la decisión soberana del presidente de la República sobre la persona que ocuparía la titularidad de la Comandancia.

224. En numerosos precedentes, esta Suprema Corte se ha enfrentado ya al análisis de requisitos de acceso a cargos públicos, concluyendo que los Congresos Federal y Locales cuentan con una amplia libertad de configuración para regularlos, siempre y cuando éstos no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano o principio constitucional.<sup>124</sup> En relación con el derecho a la igualdad, se ha afirmado que un tratamiento constituye una distinción permitida por ese derecho, y no una diferenciación arbitraria, cuando distingue con base en elementos razonables y objetivos.<sup>125</sup>

225. En este sentido, es cierto que, si aquí nos limitáramos a analizar al requisito desde la óptica del derecho a la igualdad, podría resultar razonable que la incorporación de este requisito fuera un medio para tender a garantizar el sentido de pertenencia institucional de la persona comandante y su conocimiento de la institución, como se argumentó en la *Iniciativa del Ejecutivo*

<sup>124</sup> Véanse, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta el veintiuno de julio de dos mil veinte, 107/2016, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte, y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resuelta en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce, todas por este Tribunal Pleno.

<sup>125</sup> Criterio contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 9/2016 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.", consultable en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112, con número de registro digital: 2012594.



*federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional.*<sup>126</sup>

226. Sin embargo, en el caso concreto, la Constitución Federal establece el principio de que la Guardia Nacional tendrá un carácter civil: en su estructura orgánica y de dirección, en su formación y desempeño, será civil, adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública y se fundará en una doctrina policial.<sup>127</sup> Este principio sin duda permea la manera en que habrán de configurarse los perfiles que la integran pero, sobre todo, el perfil de la persona que entre su nómina competencial, tendrá la dirección de esa institución.

227. Añadir el requisito de contar con un grado jerárquico al interior de la Guardia Nacional para ocupar el cargo de comandante reduce el universo de posibles aspirantes al cargo, excluyendo, en primer lugar, a la sociedad civil que el Constituyente buscó erigir como origen y destino de la Guardia Nacional.

228. En segundo lugar, genera una predisposición a que el titular, cargado de la labor de dirigir y administrar a la Guardia Nacional, sea un elemento asignado de las Fuerzas Armadas, pues es sólo éste quién podrá acceder a ese grado jerárquico en los próximos años, además de que su nombramiento dependerá de la propuesta que haga la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

229. Por las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno considera que es contrario al carácter civil con el que se ideó a la Guardia Nacional y, por tanto,

---

<sup>126</sup> Iniciativa del Ejecutivo Federal por el que se reforman diversas disposiciones en materia de Guardia Nacional, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, página 17.

<sup>127</sup> "Artículo 21. ...

" ...

"La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

"La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género."



contrario al artículo 21 constitucional, el requisito consistente en contar con el grado de comisario general para dirigirla y la propuesta por parte de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, para ocupar ese cargo.

230. De esta forma, si el aumento en la nómina competencial de la persona titular de la Comandancia no genera, por sí sola, una vulneración al mando civil previsto en el artículo 21 constitucional, los cambios en el perfil y el nombramiento de esta persona sí lo hacen.

231. En atención a la deferencia impuesta en una materia donde el Congreso de la Unión cuenta con facultades para organizar y determinar la estructura jerárquica de una institución, como la que nos ocupa, este Tribunal Pleno considera que el vicio de inconstitucionalidad detectado debe quedar circunscrito a los cambios realizados específicamente al nombramiento (a propuesta del secretario de la Defensa) y a la introducción del requisito de ser comisario general para acceder al cargo, sin que, en abstracto, resulte inconstitucional la reconfiguración de las competencias en el seno de la Guardia Nacional.

232. Así, este Tribunal Pleno advierte que asignar mayores responsabilidades a la persona titular de la institución policial analizada e, incluso, permitirle el ejercicio directo de recursos presupuestales sin contar con el acuerdo pormenorizado del secretario de Seguridad Pública, está dentro del ámbito configurativo del Congreso de la Unión. Igualmente, resulta válido que se haga explícito que el personal militar asignado estará bajo el mando de la persona comandante, en el entendido de que el artículo 12 de la LGN detalla que dentro de la estructura jerárquica y de mando de la Guardia Nacional, **el nivel de mando superior corresponde a la persona titular de la secretaría.**

233. Además, contrario a lo aducido por la accionante, no resulta contrario a la Constitución Federal que la Secretaría de Defensa **participe** en ciertos aspectos de la formación de la Guardia Nacional. Por esta razón, es válido que sea esta secretaría la que establezca cursos, seminarios o eventos y que la Comandancia se encargue de coordinarlos. También, en un plano de participación, tal como es permitida por el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, es válido que la persona titular de la Comandancia informe a esta secretaría sobre el desempeño y las actividades de la Guardia Nacional, **en el entendido de que ese informe es unilateral y no va acompañado, ni en**



**el decreto impugnado ni en la LGN, por consecuencia alguna que implique una subordinación o el establecimiento de alguna cadena de mando con la dependencia referida.**

234. Del análisis de los cambios realizados a la nómina competencial, vale simplemente destacar que en línea con lo expresado en el apartado previo de esta sentencia, resulta **inválido** que la persona comandante proponga a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de normas y disposiciones para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional.<sup>128</sup> Como ha quedado ya ampliamente explorado anteriormente, el espectro de normatividad administrativa para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, con las excepciones salvadas que pudieran derivar de un esquema **participativo** a la luz del artículo sexto transitorio, corresponde a la secretaría del ramo de la seguridad pública quien, por mandato constitucional, guarda la adscripción de la Guardia Nacional.

235. En tal virtud, se **reconoce la validez del artículo 14, párrafo primero, y fracción III, salvo por las porciones que se señalan en el párrafo 238, y del artículo 15** en las fracciones impugnadas, **excepto por lo que hace a la porción normativa "de la Defensa Nacional" de la fracción VII**, de la Ley de la Guardia Nacional. Se reconoce también la validez del artículo cuarto transitorio del decreto impugnado.

236. Este reconocimiento de validez no desatiende que la minoría plantea en sus conceptos de invalidez tercero, cuarto y quinto que con el decreto impugnado, la Guardia Nacional ha dejado de ser un cuerpo civil y con adscripción a la secretaría del ramo de la seguridad pública, en contravención con el artículo 21 constitucional y que, en tal virtud, su participación implica dejar a cargo de las fuerzas armadas las labores de seguridad pública, fuera de los supuestos taxativamente previstos en la Constitución Federal.

237. Sin embargo, por las razones que se han expuesto, el aumento en la nómina competencial de la persona comandante de la Guardia Nacional no tiene objeto operar una transferencia en el control operativo y administrativo de la Guardia

<sup>128</sup> "Artículo 15. ...

"VII. Proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento; ..."



Nacional o una desnaturalización de esa entidad, ni involucra, en vía de consecuencia, la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, por lo que los argumentos de la accionante devienen **infundados** en este punto.

238. Por su parte, se **declara la invalidez del artículo tercero transitorio del** decreto impugnado, así como de **las porciones normativas** "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional" y "grado jerárquico de comisario general y" del **artículo 14, párrafo primero, y fracción III**, respectivamente, y la **porción normativa** "de la Defensa Nacional" del **artículo 15, fracción VII**, de la Ley de la Guardia Nacional.

### C. Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval

C. Modificación al régimen de personal asignado proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval		
Ordenamiento analizado	Artículos impugnados que se analizan	Sentido del fallo
Ley de la Guardia Nacional	Artículo 25, fracción IX	Se reconoce la validez.
	Artículo 57, párrafo segundo	Se declara la invalidez.
Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos	Artículo 138, fracción VII	Se declara la invalidez.
	Artículo 170, fracción II, apartado H.	Se declara la invalidez.
Ley de Ascensos Y Re-compensas del Ejército Y Fuerza Aérea Mexicanos	Artículo 1, segundo párrafo.	Se declara la invalidez.
Decreto impugnado	Artículos transitorios segundo y quinto.	Se reconoce la validez.

239. La minoría accionante considera que los artículos analizados en este apartado, como el sistema en general, violan la regla de adscripción y la naturaleza civil de la Guardia Nacional previstas en el artículo 21 constitucional. En específico, la minoría plantea que la Secretaría de la Defensa Nacional retiene al personal de la Guardia adscrito como activo de sus Fuerzas, lo cual constituye uno más de los eslabones que llevan a esa dependencia a concentrar la organi-



zación, dirección y supervisión de una institución que constitucionalmente, debía estar bajo el mando, en el sentido más amplio, de la secretaría del ramo de la seguridad pública, y alejada del mando militar, al que constitucional y convencionalmente, le están vedadas las labores genéricas de seguridad pública.<sup>129</sup>

240. Además, para la minoría, el decreto de reforma impugnado imposibilita que "el personal de la Guardia Nacional sea civil y desarrolle una visión, entrenamiento y filosofía civil: sus elementos no serán ni formal ni materialmente civiles".<sup>130</sup> Esto es así, en parte, porque el artículo 138 de la LOEFAM y el artículo 57 de la LGN que disponen que el personal asignado a la Guardia Nacional, por un lado, será considerado activo del Ejército y Fuerza Aérea y, por otro lado, continuará sujeto a la jurisdicción militar.

241. Sus planteamientos son **parcialmente fundados**, como se detallará a continuación.

242. Para este agrupado temático, en que se analizan modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y Naval, es fundamental tener presente la manera en la que se constituyó a la institución de seguridad pública analizada.

243. En su régimen transitorio, la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve estableció que la Guardia Nacional se constituiría con elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval. La determinación de esta asignación se haría mediante acuerdos de carácter general del presidente de la República.<sup>131</sup>

<sup>129</sup> Escrito de demanda, página 70 y siguientes.

<sup>130</sup> Escrito de demanda, página 76 y siguientes.

<sup>131</sup> **"Segundo.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina."



244. En el capítulo transitorio constitucional se sientan también las bases del régimen del personal que queda asignado a la Guardia Nacional, enfatizando y mandando al legislador para garantizar las condiciones que habrían de respetarse al momento de la **reasignación** de los policías Militar y Naval **a su cuerpo de origen** y,<sup>132</sup> por otro lado, ordenando la gradualidad requerida para asegurar la continuidad de operaciones de la Policía Federal y la transferencia de sus recursos humanos, materiales y financieros a la Guardia Nacional.<sup>133</sup>

245. En el mismo sentido, la Ley de la Guardia Nacional, publicada el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, reiteró en su transitorio décimo tercero la facultad del titular del Ejecutivo para normar la asignación de los elementos de la Policía Militar y Naval, así como el mandato constitucional de conservar los rangos y las prestaciones de los elementos asignados y de garantizar el reconocimiento de su antigüedad, **una vez reasignados al cuerpo de origen**. Además, adicionó que los elementos asignados **estarían funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional sujetos a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en ley**.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> **"Tercero.** Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional." [énfasis añadido]

<sup>133</sup> **"Segundo.** La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. ..." [énfasis añadido]

<sup>134</sup> **"Artículo 25.** Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:

"...

"IX. En su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley, ..."

**"Décimo Tercero.** Los elementos de la Policía Militar y la Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional por acuerdos de carácter general que emita el presidente de la República quedarán sujetos a lo siguiente:

**"I.** Se someterán a las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones aplicables;

**"II.** Podrán portar las insignias de la Guardia Nacional equivalentes al grado que ostenten en su institución armada de origen;



246. El órgano reformador y el legislador ordinario distinguieron el tratamiento dado a los elementos provenientes de la Policía Federal y a aquellos de la Policía Naval y Militar. La razón parece clara: mientras que la Policía Federal es llamada a desaparecer y a subsumirse en la Guardia Nacional,<sup>135</sup> los elementos de la Policía Naval y Militar son llamados a *separarse funcionalmente de su institución armada de origen* con la garantía (constitucional) de respetar los derechos con que contaban y reconocer el tiempo de servicio para efectos de antigüedad, al momento de ser **reasignados a su cuerpo de origen**.<sup>136</sup>

"III. Conservarán su grado, rango y todas sus prestaciones;

"IV. Cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, se respetarán los derechos con que contaba al momento de ser asignado a la Guardia Nacional, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en esta última para efectos de su antigüedad, así como para los ascensos a que pueda aspirar;

"V. Se les tomarán en cuenta los estudios técnicos y profesionales que realicen durante su periodo de servicio en la Guardia Nacional para efectos de promoción en su institución armada de origen;

"VI. Los ascensos y condecoraciones obtenidas durante su permanencia en la Guardia Nacional, serán reconocidos en su institución armada de origen, y

"VII. Estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional sujetos a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley."

<sup>135</sup> **Transitorios del Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional**

"Quinto. La Secretaría garantizará que los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional, continúen gozando del sistema de seguridad social establecido en las normas y acuerdos emitidos por el Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal. La Secretaría celebrará con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado los convenios o acuerdos necesarios para garantizar la continuidad de las prestaciones. ..."

"Sexto. La Secretaría contará con una Unidad de Transición dotada de los recursos necesarios para cumplir con las tareas relativas a la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales a que se refiere el presente artículo y los demás relativos, así como para la liquidación de pasivos y otras obligaciones relacionadas con la extinción de la Policía Federal.

"Los recursos humanos, financieros y materiales que tenga asignados la Policía Federal, se transferirán a la Guardia Nacional de manera gradual, conforme a los acuerdos de transferencia que para tal efecto suscriban los titulares de las Unidades de Administración y Finanzas de la Policía Federal y de la Guardia Nacional, en términos de las directrices que al respecto establezcan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

"...

"Las menciones a la Policía Federal que se realicen en otros ordenamientos, se entenderán referidas a la Guardia Nacional, respecto a las facultades y órganos que a ésta hayan sido transferidas.

"Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones previstas en esta Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá incrementar los montos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, a la Secretaría, para la creación de plazas."

<sup>136</sup> "Décimo Tercero. Los elementos de la Policía Militar y la Policía Naval que sean asignados a la Guardia Nacional por acuerdos de carácter general que emita el presidente de la República quedarán sujetos a lo siguiente:

"...





247. Tomando como fundamento ambos ordenamientos, el presidente de la República emitió el *Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional*, publicado en el DOF el veintiocho de junio de dos mil diecinueve.

248. Vale destacar que, en su artículo tercero, este acuerdo determinó:

"**TERCERO.** Los elementos que sean asignados a la Guardia Nacional, quedarán sujetos a lo siguiente:

"**I.** Los elementos de la Policía Militar y de la Policía Naval:

"**a)** Portar las insignias de la Guardia Nacional equivalentes al grado que ostenten en su institución armada de origen;

"**b)** Conservar su grado, rango y todas sus prestaciones;

"**c)** Cuando sean reasignados a su cuerpo de origen, se respetarán los derechos con que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en esta última para efectos de su antigüedad y de los ascensos a que pueda aspirar;

"**d)** Los estudios técnicos y profesionales que realicen durante su periodo de servicio en la Guardia Nacional, serán tomados en cuenta para efectos de promoción en su institución armada de origen;

"**e)** Los ascensos y condecoraciones obtenidas durante su permanencia en la Guardia Nacional, serán reconocidos en su institución armada de origen, y

---

"IV. Cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, se respetarán los derechos con que contaba al momento de ser asignado a la Guardia Nacional, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en esta última para efectos de su antigüedad, así como para los ascensos a que pueda aspirar;

"V. Se les tomarán en cuenta los estudios técnicos y profesionales que realicen durante su periodo de servicio en la Guardia Nacional para efectos de promoción en su institución armada de origen;

"VI. Los ascensos y condecoraciones obtenidas durante su permanencia en la Guardia Nacional, serán reconocidos en su institución armada de origen; y,

"VII. Estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional sujetos a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley." [énfasis añadido]



"f) Estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y adscritos a la Guardia Nacional, y

"II. Los elementos de las policías Militar, Naval y Federal:

"a) Se someterán a la disciplina, fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la Ley de la Guardia Nacional, y

"b) Utilizar, en los uniformes, las condecoraciones, menciones honoríficas, distintivos, medallas o gafetes otorgados por instituciones nacionales o extranjeras, incluido el Consejo Federal de Desarrollo Policial."

249. En síntesis, de acuerdo con el Texto Constitucional, la Guardia Nacional quedaría conformada a la entrada en vigor de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve con los elementos de la Policía Federal, Militar y Naval que determinara en acuerdos de carácter general el presidente de la República.

250. Respecto de la Policía Federal, su inminente extinción generó una transferencia a la Guardia Nacional cuya finalidad, por lo que concierne al personal, fue asegurar la continuidad en sus derechos y prestaciones. Esto quedó detallado en el régimen transitorio del decreto por el que se expidió la LGN.

251. Por su parte, respecto del personal asignado de la Policía Naval y Militar, **también se buscó la conservación de sus rangos y prestaciones, pero ya no con miras a subsumirlos permanentemente en el nuevo ente creado, sino que con la finalidad de garantizar sus derechos** y específicamente, su antigüedad y los ascensos a ella aparejados, **una vez reasignados a su cuerpo de origen.**

252. En ese contexto, no se buscó –porque no se extrae ni del Texto Constitucional o legal ni del proceso legislativo– incorporar definitivamente a la Policía Naval y Militar a la Guardia Nacional, sino que **garantizar las condiciones justas para su eventual reasignación al cuerpo de origen.**

253. En el subapartado **C.1** de esta sección se analizarán los cambios realizados al régimen en que están **asignados** los elementos provenientes de cuerpos militares. En el subapartado **C.2** se estudiará la **reasignación** de los elementos asignados a la Guardia Nacional, provenientes de la Policía Naval.



## C.1 Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares

254. Durante su periodo de **asignación** a la Guardia Nacional, tanto la LGN como el *Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional equipararon a las tres Policías (con independencia de su cuerpo de origen) en un aspecto: quedarían sometidos a la disciplina, fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la LGN.*

255. El decreto impugnado contiene reformas a algunos de los puntos medulares destacados:

a. En el **artículo 25, fracción IX**, de la LGN se establece como requisito para ingresar a la Guardia Nacional **"no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales"**.<sup>137</sup> Antes, este artículo, en la fracción referida, establecía que el requisito consistía en **"estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley"**.

b. Respecto de la **separación funcional de la institución armada de origen y de la adscripción a la Guardia Nacional**, **el artículo 138** de la LOEFAM se adiciona con la **fracción VII** para incluir al personal militar que se encuentra asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional, dentro del Activo del Ejército y Fuerza Aérea.<sup>138</sup> Se pasa entonces de un régimen donde el personal

<sup>137</sup> **Artículo 25.** Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:

"...

**IX.** En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales."

<sup>138</sup> **Artículo 138.** El Activo del Ejército y Fuerza Aérea está constituido por el personal militar que se encuentre:

**I.** Encuadrado, agregado o comisionado en Unidades, Dependencias e Instalaciones Militares;

**II.** A disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional;

**III.** Con licencia;

**IV.** Hospitalizado



asignado de la Policía Militar y Naval está adscrito a la Guardia Nacional y separado funcionalmente de su institución armada, a otro en el que **el personal asignado de la Policía Militar es considerado elemento activo del Ejército.**

Para entender las implicaciones de este cambio, resulta orientador referirse a la exposición de motivos de la *Iniciativa del Ejecutivo Federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional*, donde se justificó este reconocimiento del carácter de personal en activo "con el propósito de que se mantenga sujeto al fuero militar para efectos disciplinarios y de que conserve su antigüedad y prestaciones sociales".<sup>139</sup>

c. Justamente, respecto del **fuero**, se adicionó el **artículo 57 con un segundo párrafo** para establecer que el personal militar asignado a la Guardia Nacional "continuará" sujeto a la jurisdicción militar, respecto de ciertos delitos del Código de Justicia Militar.<sup>140</sup> Se pasa entonces de un régimen donde el personal asignado de la Policía Militar y Naval están sujetos a la jurisdicción civil a otro en donde **el personal militar asignado está sujeto a la jurisdicción militar respecto de ciertos delitos.**

d. Por lo que hace a la sujeción a la **cadena de mando establecida en la LGN**, el **artículo 170** de la LOEFAM fue adicionado con el **inciso H) a la fracción II** para incluir, como **facultad del secretario de la Defensa Nacional, la remoción del personal asignado a la Guardia Nacional** de la clase de Auxiliares.<sup>141</sup>

"V. Sujeto a Proceso;

"VI. Compurgando una Sentencia, y

"VII. Asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional."

<sup>139</sup> Iniciativa, página 20.

<sup>140</sup> **Artículo 57.** El personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional.

"Sin perjuicio de lo anterior, el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad."

<sup>141</sup> **Artículo 170.** La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos:

"...



e. Relacionado con el anterior, se adiciona **un segundo párrafo al artículo 1** de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para hacerla "**aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional ...**"<sup>142</sup> En la exposición de motivos que llevó al decreto impugnado, se menciona que esta reforma busca "permitir que el personal asignado a la Guardia Nacional pueda acceder a dichos estímulos".<sup>143</sup>

256. De lo hasta aquí expuesto, se extrae que el subsistema normativo analizado tiene por objeto **introducir modificaciones al régimen y estatus jurídico del personal** que, por mandato constitucional y a través del *Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional*, quedó **asignado a la Guardia Nacional, proveniente de cuerpos militares.**

257. Para tal efecto, se pasa de un esquema en el que el personal asignado proveniente de la Policía Militar quedaba separado funcionalmente de su institución de origen, bajo el mando, disciplina y fuero civil, y regulado por la LGN, a otro en el que este personal **si bien tiene que cesar de desempeñar un cargo o comisión en su institución de origen (a)**, sigue siendo considerado **activo de Ejército y Fuerza Aérea (b)**. Esta última consideración viene aparejada, por lo menos, de los siguientes cambios: el personal asignado queda **sujeto al fuero militar** para determinados delitos **(c)**, su **remoción es facultad de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional (d)** y puede **acceder al régimen de estímulos, ascensos y recompensas** previstos en la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos **(e)**.

"II. Procede por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional:

"...

"H. Para el personal de tropa y de los militares de la clase de Auxiliares asignado a la Guardia Nacional, por remoción, previo otorgamiento de garantía de audiencia."

<sup>142</sup> **Artículo 1.** La presente ley regula los ascensos y las recompensas de los militares pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su aplicación corresponderá al presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a la Secretaría de la Defensa Nacional.

"Asimismo, es aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional, homologándosele el tiempo de servicios en esta situación como tiempo en unidades del Ejército y unidades de vuelo de la Fuerza Aérea."

<sup>143</sup> Iniciativa del Ejecutivo Federal por el que se reforman diversas disposiciones legales en materia de Guardia Nacional, página 20.



258. Este Tribunal Pleno considera que en lo esencial, los cambios referidos vulneran el carácter civil de la Guardia Nacional y que tal como lo expresa la minoría accionante, contravienen los consensos alcanzados durante el proceso de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y plasmados en la redacción vigente del artículo 21 de la Constitución Federal y en el capitulo transitorio de la misma.

259. Esta conclusión no desconoce que el Congreso de la Unión cuenta con amplias facultades para normar la organización de la Guardia Nacional, pero enfatiza en que deberá hacerlo sujetándose a las bases previstas por el artículo 21 constitucional, entre las que destaca la naturaleza civil de la institución de seguridad pública creada.

260. Esta conclusión tampoco desatiende que, por mandato constitucional, el legislador ordinario debía regular en la LGN lo relativo a la jerarquía, la disciplina policial, responsabilidades, servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y cumplimiento de responsabilidades y tareas "que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente", pero enfatiza en que la homologación con el ámbito de la Fuerza Armada permanente es válida, si y sólo si, con ella no se vulnera el carácter civil de la Guardia Nacional, tal como quedó confeccionado tras el proceso de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

261. Además, "homologar en lo conducente" ciertas **disposiciones** del ámbito militar no equivale a **diseccionar** el estatus jurídico de los elementos que integran la Guardia Nacional para **incluir a una parte de ellos al ámbito de aplicación de la normativa militar, incluso mientras desempeñan un cargo en una institución civil.**

262. Finalmente, esta conclusión no olvida que la asignación de la Policía Militar y Naval a la Guardia Nacional se previó como una medida transitoria y que por esa razón, el órgano reformador y el legislador secundario han sido enfáticos en ordenar que a estos elementos: 1) les sea **conservado su rango y prestaciones**; 2) la ley les **respete los derechos con que contaban al momento**



**de ser asignados a la Guardia Nacional y 3) la ley les reconozca el tiempo de servicio en la Guardia Nacional.**<sup>144</sup>

263. Estos mandatos tienen sin duda por objeto proteger los derechos y las conquistas laborales y profesionales de los elementos de la Policía Militar y Naval que fueron asignados a la Guardia Nacional y marcar una suerte de continuidad entre ambos cuerpos para esos efectos. Sin embargo, es importante destacar **que estos mandatos no tienen por objeto incorporar en la Guardia Nacional a elementos regidos por una normativa del ámbito militar.**

264. De hecho, estos mandatos están dirigidos a dos momentos distintos: un primer momento es el de **asignación** a la Guardia Nacional y se obliga a que el personal asignado conserve los rangos y prestaciones que tenía en el cuerpo de origen. El segundo es el de la **reasignación a sus cuerpos de origen** y se obliga a que **una vez que regresen**, les contabilicen el tiempo de servicio en la Guardia Nacional como tiempo de servicio en el cuerpo original y se les respeten los derechos que ya habían adquirido cuando se dio la asignación.

265. Bajo el amparo de esos mandatos no cabe el subsistema analizado en este apartado. Como se extrae de la exposición de motivos en los pasajes citados, los artículos impugnados buscaron, entre otros fines, proteger los derechos, estímulos y prestaciones de los elementos militares asignados a la Guardia Nacional. Esta **finalidad** no es solamente constitucionalmente válida, sino además encuentra asidero en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional. Sin embargo, el mandato constitucional ahí contenido fue específico: en la **asignación**, los elementos asignados debían conservar el rango y las prestaciones con las que contaban en el cuerpo de origen; en la **reasignación**, los elementos tendrían que recuperar los derechos vigentes

<sup>144</sup> Artículos transitorios del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional

**"Tercero.** Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional." [énfasis añadido]



al momento de la asignación y **contabilizar el tiempo** que duró la asignación para efectos de sumarla a su antigüedad en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Por tanto, el órgano reformador **detalló cómo habría de satisfacerse esa finalidad y el medio no fue permitir a los elementos asignados conservar su sujeción a la normatividad militar.**

266. Este medio no sólo no fue el elegido por el órgano reformador, sino que fue abiertamente rechazado durante el proceso de reforma constitucional que dio lugar al decreto por el que se crea la Guardia Nacional.

267. Vale recordar que la propuesta contenida en la minuta enviada por la Cámara de Diputados, durante el proceso de reforma constitucional al que se ha hecho referencia en el parámetro normativo, proponía adicionar el artículo 13 de la Constitución Federal para establecer: "Los delitos cometidos por elementos de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones de la misma serán conocidos por la autoridad civil competente, en tanto que las faltas y delitos contra la disciplina militar serán conocidas por las autoridades y tribunales militares que correspondan". Esta propuesta dio pie a nutridas discusiones, en ejercicios de Parlamento Abierto, en torno a la naturaleza de los integrantes de la Guardia Nacional y **terminó por ser rechazada.** La razón fue que se le consideró incompatible con el mando y el carácter civil de la Guardia Nacional y, por tanto, de sus integrantes. Con ello, el órgano reformador decidió mantener el artículo 13 constitucional intocado y no generar un esquema dual para el personal de la Guardia Nacional: sus integrantes quedaron sujetos, plenamente y de acuerdo con la naturaleza civil del órgano, de su régimen disciplinario y de su mando, a la jurisdicción civil.

268. Por lo tanto, reconocer el fuero militar a los elementos asignados a la Guardia Nacional resulta contrario al artículo 21 constitucional, leído en su textualidad y a la luz del proceso de reforma constitucional que le dio lugar. Y no sólo es eso; reconocer la jurisdicción militar para ciertos delitos cometidos por elementos asignados a la Guardia Nacional resultaría contrario al artículo 13 constitucional.<sup>145</sup>

<sup>145</sup> **Artículo 13.** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra





269. Este Alto Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto del carácter restrictivo y excepcional que debe tener la jurisdicción militar en nuestro Estado de derecho.<sup>146</sup> Recientemente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 46/2016,<sup>147</sup> este tribunal reconoció, como un hecho notorio, que la mitad de las sentencias condenatorias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México involucran el incumplimiento de los estándares sobre la excepcionalidad del fuero militar.

270. Así, entre dos mil nueve y dos mil diez, el Estado Mexicano fue condenado en cuatro ocasiones por la citada Corte Interamericana: *Casos Radilla Pacheco Vs. México, Fernández Ortega y otros Vs. México*,<sup>148</sup> *Rosendo Cantú y otra Vs. México*,<sup>149</sup> y *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*.<sup>150</sup>

---

la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

<sup>146</sup> Destaca el expediente varios 910/2010, antes citado, y el expediente varios 1396/2011, resuelto el 11 de mayo de 2015. De ahí se extraen las tesis de rubros e identificación: "FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR CONTRAVIENE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.". Tesis P. VI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo I, marzo de 2013, página 364, con número de registro digital: 2003047; "FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL.". Tesis P. II/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo I, página 366, con número de registro digital: 2003048; "COMPETENCIA PARA CONOCER Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS POR MILITARES, EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES O CON MOTIVO DE ELLAS, QUE AFECTEN LOS DERECHOS HUMANOS DE CIVILES. SE SURTE A FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO DE PROCESOS PENALES FEDERALES.". Tesis P. VII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 361, con número de registro digital: 2002996; "RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DE FUERO MILITAR. INCOMPATIBILIDAD DE LA ACTUAL REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 2o. Y 8.1 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.". Tesis P. LXXI/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 554, con número de registro digital: 160488; y "TRIBUNALES DEL FUERO MILITAR. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS DELITOS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR COMETIDOS CUANDO EL SUJETO ACTIVO PERTENECÍA A LAS FUERZAS ARMADAS, AUNQUE CON POSTERIORIDAD A SU COMISIÓN SEA DADO DE BAJA.". Tesis 1a./J. 71/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 976, con número de registro digital: 160977.

<sup>147</sup> Resuelta el diecisiete de abril de dos mil veintitrés.

<sup>148</sup> Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010.

<sup>149</sup> Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

<sup>150</sup> Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.



271. En este punto, vale precisar el alcance que el órgano interamericano ha dado al fuero militar:

"148. En cuanto a la jurisdicción penal militar, la Corte ha establecido que en un Estado democrático de Derecho, dicha jurisdicción ha de ser restrictiva y excepcional de manera que se aplique únicamente en la protección de bienes jurídicos especiales, de carácter castrense, y que hayan sido vulnerados por miembros de las fuerzas militares en el ejercicio de sus funciones.<sup>151</sup> Además, la Corte ha señalado de manera reiterada que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria."<sup>152 153</sup>

272. Así, **desde el punto de vista del sujeto activo**, se ha interpretado que la jurisdicción militar sólo puede proceder para **militares en activo** y durante **la realización de actos del servicio**. Además, en lo que concierne al ámbito material, se ha determinado que el fuero militar sólo es competente para conocer **delitos y faltas que por su propia naturaleza, atentan de manera directa contra la disciplina militar**, entendida como un principio organizativo de las fuerzas armadas.

273. En virtud de lo hasta aquí referido, ampliar legislativamente el fuero militar previsto en el artículo 13 constitucional para comprender a elementos asignados a la Guardia Nacional que, por disposición constitucional y como se ha reiterado a lo largo de esta sentencia, es una institución de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita y bajo el mando de la secretaría del ramo de la seguridad pública, resulta inconstitucional.

<sup>151</sup> [157] *Cfr. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 117, y *Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párr. 189.

<sup>152</sup> [158] *Cfr. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 117, y *Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párr. 189.

<sup>153</sup> *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 68, párr. 148.



274. La única manera de considerar válida esa ampliación pasaría por reconocer: a) que los elementos asignados a la Guardia Nacional, provenientes del ámbito militar, son militares en activo; b) que éstos realizan, dentro de la Guardia Nacional, funciones militares; c) que están sometidos a un régimen disciplinario y a una estructura militar; y, d) en consecuencia, que operan bajo un mando militar.

275. Aceptar estas premisas, que buscaron quedar asentadas en los artículos impugnados que se analizan, **es contrario a la naturaleza civil** de la Guardia Nacional.

276. **Resultaría un fraude a la Constitución Federal considerar que esa institución policial conserva su carácter civil y se rige por una doctrina policial, si sus integrantes son militares en activo, sometidos a la jurisdicción y al régimen disciplinario militar, desarrollando funciones militares y actuando bajo la normativa militar (no sólo penal y disciplinaria, sino que, entre otras, la relativa a los ascensos, las recompensas y las remociones).**

277. Además, **terminaría por vaciarse de contenido la adscripción de la Guardia Nacional a la Secretaría del ramo de la seguridad pública si tanto los ascensos y recompensas, como la remoción de sus elementos, dependieran en última instancia de la Secretaría del ramo de la Defensa.**

278. Tratar de refutar alguno de los elementos previos no haría más que evidenciar que en ultimas cuentas, el subsistema normativo analizado vulnera la seguridad jurídica del personal asignado a la Guardia Nacional. En este punto, vale señalar que la LGN, en su capítulo III "Del Personal", del título tercero "Carrera de la Guardia Nacional" sigue considerando que la Guardia Nacional se compone por su personal activo (en funciones, con licencia, en hospitalización o en sujeción o vinculación a proceso),<sup>154</sup> sin hacer distinciones entre el personal asignado del

<sup>154</sup> **Artículo 33.** El personal activo de la Guardia Nacional podrá encontrarse en las siguientes situaciones:

"I. En funciones;  
"II. Con licencia;  
"III. Hospitalizados, y



ámbito militar, que estaría entonces, al mismo tiempo, activo en dos instituciones distintas: el Ejército y la Guardia Nacional.

279. Las implicaciones no resultarían claras, pues la reforma al artículo 138 de la LOEFAM no vino aparejada con la regulación propia de esta nueva "categoría" de personal militar activo del Ejército y Fuerza Aérea. Por tanto, a esta nueva categoría le aplicarían las normas previstas entre los artículos 139 y 170 que regulan las generalidades de la función militar, el reclutamiento, el adiestramiento, los ascensos y las recompensas, las reclasificaciones, las vacaciones, las prestaciones de seguridad social y las bajas.

280. La voluntad de que el personal asignado a la Guardia Nacional proveniente del ámbito militar quede regulado por estas normas, se evidencia, no sólo por la ausencia de una regulación específica que diga lo contrario o matice algunas de estas implicaciones, sino también por el resto de las reformas que aquí analizamos:

- El artículo 170 referente a las bajas es reformado para adicionar la facultad del secretario de la Defensa para remover al personal asignado a la Guardia Nacional.

- El artículo 1 de la Ley de Ascensos y Recompensas es reformado para expandir el ámbito de aplicación de esa ley al personal de las Fuerzas Armadas "que se encuentre asignado a la Guardia Nacional".

- Y, como se analizó en el apartado previo, el artículo cuarto transitorio del decreto impugnado es adicionado para especificar que el personal militar asignado "continuará en esa situación **bajo el mando de la persona comandante de dicha institución de seguridad pública**".<sup>155</sup>

---

"IV. Sujetos o vinculados a proceso."

<sup>155</sup> Si bien este artículo fue abordado en el apartado previo y se reconoció su validez **en el entendido de que el artículo 12 de la LGN detalla que el nivel de mando superior corresponde a la persona titular de la secretaría**, el mismo sirve para abonar a la idea de que el decreto impugnado tenía como intención modificar el régimen del personal asignado de la Policía Militar para quedar regulado bajo una normatividad **distinta** a la prevista en la LGN y **coincidente** con la del ámbito militar. De ahí que resultara necesario **reiterar** que para el caso del mando, seguirían respondiendo a la persona comandante de la Guardia Nacional.



281. Los cambios analizados no podrían quedar comprendidos en el mandato realizado por el órgano reformador en el artículo tercero del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional. En él se buscó garantizar que, al momento de la **asignación**, se respetara el rango y las prestaciones de los militares que quedarían adscritos a la Guardia Nacional. Reconociendo el carácter transitorio de esta asignación, en ese transitorio se previeron garantías específicas para el momento de la **reasignación** al cuerpo de origen: 1) que se contabilizara el tiempo de su estancia en la Guardia Nacional, para efectos de la antigüedad (y claro, de los ascensos u otros estímulos que de ella derivan, una vez reasignados) y 2) se respetaran los derechos con que contaba el elemento al momento que se le asignó a la Guardia Nacional.

**282. Los cambios impugnados transforman al personal funcionalmente separado de su institución armada de origen, adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en la LGN, en personal activo del Ejército y la Fuerza Aérea, "prestando sus servicios bajo la Guardia Nacional", pero bajo la jurisdicción, la disciplina, el mando, y, en general, la normatividad militar correspondiente.**

283. Así, en lo esencial, el subsistema normativo analizado, cuyo objeto es reformar el régimen del personal asignado de la Policía Militar, contraviene el artículo 21 constitucional porque distorsiona el carácter civil de la Guardia Nacional, su adscripción a la secretaría del ramo de la seguridad pública y su disciplina policial. Además, contraviene el artículo 13 constitucional porque expande la jurisdicción militar a servidores que de acuerdo con la Constitución Federal, son civiles.

284. Sin embargo, este Pleno destaca que dentro de ese subsistema, el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional no adolece del mismo vicio de invalidez. Como se mencionó en párrafos previos, este artículo establece que para ingresar a la institución policial analizada, se requiere no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones armadas ni policiales. Este requisito no supone por sí solo, contrario al resto de los aquí analizados, una violación al artículo 21 constitucional y, en específico, al carácter civil que debe revestir la Guardia Nacional. Lejos de ahí, esta nueva fracción reitera la necesidad de que los elementos que integran esta institución de seguridad pública se separen de sus cargos o comisiones previos para poder integrarla.



285. Las razones anteriores llevan entonces a este Tribunal Pleno a reconocer la **validez del artículo 25, en la fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional; y, en contrapartida, a declarar la invalidez del artículo 57, párrafo segundo, de esa misma ley.** Igualmente, a declarar **inválidos los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,** así como **el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.**

### **C.2 Reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval**

286. Los artículos **segundo y quinto transitorios del decreto impugnado** regulan la reasignación del personal naval a la Secretaría de Marina o bien, de ser su voluntad, su *reclutamiento* para conformar la Guardia Nacional bajo el régimen de personal asignado del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.<sup>156</sup>

287. En específico, el artículo segundo transitorio regula las condiciones de la reasignación al cuerpo de origen o del *reclutamiento* para conformar la

<sup>156</sup> **"Segundo.** El personal naval que fue asignado a la Guardia Nacional en cumplimiento del Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019, que solicite formar parte de dicha institución de seguridad pública o que, transcurridos sesenta días naturales de la entrada en vigor del presente decreto, no solicite su reasignación a la Fuerza Armada de origen se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar, cesando de prestar servicios en la Armada para pasar a prestarlos en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

"Al personal naval reclutado para conformar la Guardia Nacional se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. La Secretaría de Marina transferirá las plazas correspondientes, en términos de las disposiciones aplicables.

"En todo caso, al personal a que se refiere esta disposición le serán respetados su antigüedad, derechos y beneficios adquiridos."

**"Quinto.** La Secretaría de Marina transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional los recursos financieros y presupuestarios que correspondan en el presente ejercicio fiscal para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales respecto del personal naval que se transfiera a la Guardia Nacional, conforme a lo señalado en los párrafos primero y segundo del transitorio segundo del presente decreto."



Guardia Nacional. Por su parte, el artículo quinto del capitulado transitorio norma la transferencia de recursos financieros y presupuestarios que surgen como consecuencia de los movimientos referidos.

288. Como se expuso al inicio de este subapartado, el régimen transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve fue enfático en que tanto la **Policía Militar como la Policía Naval tenderían a ser reasignadas** a sus cuerpos de origen.

289. En el caso de los elementos de la Policía Federal, el tratamiento fue muy diferente: la extinción de su cuerpo de origen y la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros de ésta a la Guardia Nacional se desarrolló en la LGN y se concretizó a través de lineamientos emitidos por el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y publicados en el DOF el veinte de septiembre de dos mil diecinueve.<sup>157</sup>

290. En este sentido, **la reasignación de los elementos de la Policía Naval a su cuerpo de origen es, en principio, una de las consecuencias de la consolidación de la Guardia Nacional, proyectada y ordenada por el órgano reformador de la Constitución.**

291. La elección de los medios para llevar a cabo esta reasignación corresponde, como cualquier otro ajuste orgánico a las dependencias de la administración pública federal, al Congreso de la Unión. Al respecto, el único lineamiento constitucional que limita, específicamente, esta reasignación es el contenido en el artículo tercero transitorio de la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Como se ha reiterado ya, a través del artículo el órgano reformador estableció que **una vez reincorporados a su cuerpo de origen: 1)** se contabilizaría su estancia en la Guardia Nacional como unidades de servicio en éste, para efectos de cuantificar la **antigüedad**; y, **2)** se les respetarían los **derechos** con los que contaban al momento de ser asignados a la Guardia Nacional.

<sup>157</sup> Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal.



292. En este sentido, el artículo segundo transitorio impugnado especifica que al personal *reasignado* o *reclutado* **le serán respetados "su antigüedad, derechos y beneficios adquiridos"**. Además, cualquiera que sea la dependencia receptora de estos elementos, se **le expedirá un documento que acredite el grado jerárquico con el que cuentan o "con el grado equivalente que corresponda"**.

293. Así, es posible concluir que **se cumplió, a través de estos transitorios, tanto con el objeto como con los lineamientos dados por el órgano reformador para reasignar a los elementos de la Policía Naval en su cuerpo de origen.**

294. Sin duda podría llamar la atención de este Tribunal Pleno el artículo segundo transitorio que considera que **el personal naval "reclutado para conformar la Guardia Nacional"**, que es aquel que "solicite formar parte de dicha institución de seguridad pública" o bien, que "no solicite su reasignación a la Fuerza Armada de origen" en un plazo determinado, **pasará a prestar sus servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos** y no, como podría esperarse, en la Guardia Nacional.

295. Sin embargo, en la interpretación más favorable y sistemática, lo que mandata el régimen transitorio analizado es la absorción del personal proveniente de la Armada por parte del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, cuando éste decida seguir prestando sus servicios en la Guardia Nacional. Esto es, el *reclutamiento* por parte de la Guardia Nacional implica, de acuerdo con este régimen transitorio, el *mantenimiento del estatus quo de ciertos elementos dentro de la Guardia Nacional*, pero su readscripción a un cuerpo de origen distinto: el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

296. De esta forma, **se mantiene la estancia transitoria de los elementos castrenses dentro de la Guardia Nacional**, pues incluso aquellos que decidieron, en esta primera *ronda de reasignación*, mantenerse prestando sus servicios en la Guardia Nacional, serán llamados, el día de mañana, a regresar a su cuerpo de origen, solamente que éste será el Ejército y ya no la Armada.





297. Con lo hasta aquí expuesto devienen **infundados** los planteamientos de la minoría accionante esgrimidos en los conceptos tercero, cuarto y quinto. La readscripción del personal naval a su cuerpo de origen o su alternativo *reclutamiento*, pasando a convertirse en personal militar asignado al ente policiaco civil, dan cuenta del carácter transitorio de la estancia de estos cuerpos navales y militares en la Guardia Nacional. Esta estancia, como quedó establecido en párrafos previos, fue ordenada en el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, en sus artículos transitorios segundo y tercero, en donde se estableció que el nuevo ente se constituiría con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval y en donde enfatizó la necesidad de prever garantías para la reasignación de los últimos dos a sus respectivos cuerpos de origen.

298. En este sentido, los artículos aquí analizados no implican la desnaturalización de la Guardia Nacional, ni su conversión en un ente militar, mucho menos pueden llevar a este Tribunal Pleno a considerar que a través de los mismos, se permite la participación directa de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y que ésta, además, excede los escenarios constitucionales para tal fin previstos. Lejos de ahí, los artículos impugnados operan una primera *ronda de reasignación* de los elementos de la Policía Naval que fueron asignados a la Guardia Nacional por mandato constitucional y que con el decreto impugnado, ven la posibilidad de ser reasignados a su cuerpo de origen o bien, continuar su comisión en la Guardia Nacional, en el entendido de que en una futura reasignación, su cuerpo de origen será el Ejército y no la Armada.

299. Finalmente, este Tribunal Pleno considera que en operaciones como la analizada, que involucran directamente la situación laboral de tantos servidores y responden a un engranaje transitorio altamente vinculado con la política de seguridad pública, la deferencia al órgano legislativo debe aumentar y el control abstracto constitucional debe atender a las finalidades y al cumplimiento de los lineamientos explícitamente formulados por el órgano reformador.

300. En este sentido, se **reconoce la validez de los artículos segundo y quinto transitorios** del decreto impugnado.



## D. Cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional

D. Cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional		
Ordenamiento analizado	Artículos impugnados que se analizan	Sentido del fallo
Ley de la Guardia Nacional	Artículo 21, fracciones III y VII	Reconocer la validez.
	Artículo 22, párrafo primero	Reconocer la validez.
	Artículo 26, fracciones V, VI, VII y VIII	Reconocer la validez.
	Artículo 34, fracción III, inciso d)	Reconocer la validez.
	Artículo 39, fracción III	Reconocer la validez.
	Artículo 86, párrafo segundo	Reconocer la validez.
Decreto impugnado	Artículos transitorios primero, octavo y noveno.	Reconocer la validez.

301. En este apartado se analizan, en general, cambios a la estructura orgánica y en el personal de la Guardia Nacional. Para mayor claridad, se dividen en subapartados.

### *Cambios en la profesionalización del personal de la Guardia Nacional*

302. El **artículo 39** dispone sobre la profesionalización del personal de la Guardia Nacional. Con la reforma impugnada, se modificó la fracción III: la profesionalización de la Guardia Nacional se realizará mediante las instituciones de educación y los centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas,<sup>158</sup> sin prever

<sup>158</sup> "Artículo 39. La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de:  
" ...

"III. Las instituciones de educación y los centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas. ..."



para tal efecto, como se hacía en el texto previo, la necesidad de suscribir convenios de colaboración suscritos entre la secretaría del ramo de la seguridad pública y las personas titulares de las secretarías del ámbito castrense.<sup>159</sup>

303. Esta reforma, leída aisladamente, podría llevar a suponer que la profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará, exclusivamente y en general, a través de centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas.

304. Esta es la lectura combatida por la accionante quien considera que lo anterior, es uno más de los eslabones del decreto impugnado mediante el cual se busca militarizar al órgano, desprendiéndolo de su carácter civil. En especial, la minoría enfatiza en la importancia, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, de que la formación de los elementos que integran la institución se dé fundada en una doctrina civil.

305. Ciertamente, esta lectura del artículo impugnado resultaría contraria a la Constitución Federal e inconvencional, pues supondría que la institución federal encargada de garantizar la seguridad pública estaría conformada por elementos adiestrados bajo cánones exclusivamente castrenses.

306. El entrenamiento que reciben los elementos encargados de prevenir, investigar y perseguir los delitos y, en general, de garantizar la seguridad pública, debe estar basado en el respeto a los derechos humanos, por la intensa incidencia que supone su actuación en la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas. En la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, el órgano reformador decidió establecer, expresamente, que la formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regiría por **una doctrina policial** fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior y, en lo conducente, a la perspectiva de género.

307. A la luz de los precedentes de la Corte Interamericana, es justamente este entrenamiento el que determina la idoneidad de cuerpos civiles, sobre

---

<sup>159</sup> En el artículo previo a la reforma, se añadía: "en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el secretario con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en lo relativo a la homologación de educación y capacitación".



cuerpos militares, para realizar labores de seguridad pública en un Estado democrático. Reiteradamente y como se señaló en el apartado correspondiente de esta sentencia, la Corte ha establecido:

"88. Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas."<sup>160</sup>

308. Sin embargo, esta lectura debe descartarse a la luz de la propia Ley de la Guardia Nacional, leída en su conjunto, y del sistema normativo en el que ésta se inserta.

309. Por un lado, el propio artículo impugnado prevé que la profesionalización se realiza **conjuntivamente** en instituciones de formación policial federales debidamente certificadas, en instituciones públicas nacionales o extranjeras **y** en estas instituciones de las Fuerzas Armadas.<sup>161</sup>

310. Por otro lado, este artículo se enmarca en el capítulo IV, relativo a la profesionalización, y ahí se destaca que los ejes de la formación son el policial, el académico y el axiológico, que se elaboran de acuerdo con lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización,<sup>162</sup> en donde se determinan los cursos a realizar para conformar la ruta profesional del personal de la Guardia Nacional.<sup>163</sup>

<sup>160</sup> *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 220.

<sup>161</sup> Ley de la Guardia Nacional

"**Artículo 39.** La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de:

"**I.** Las instituciones de formación policial de la Federación, debidamente certificadas;

"**II.** Las instituciones públicas, nacionales o extranjeras, y

"**III.** Las instituciones de educación y los centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas. La capacitación del personal de la Guardia Nacional podrá realizarse en instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras."

<sup>162</sup> Ley de la Guardia Nacional

"**Artículo 38.** La capacitación y profesionalización del personal de la Guardia Nacional comprenden los tres ejes de formación siguientes:



311. Este programa es aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. El Consejo es la instancia de coordinación y definición de políticas públicas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, integrada interdisciplinariamente, presidida por el titular del Ejecutivo Federal y con la Comisión Nacional de Derechos Humanos como invitada permanente.<sup>164</sup>

312. Adicionalmente, en ese mismo capítulo de la Ley de la Guardia Nacional, se establece que el personal de la Guardia Nacional deberá completar el adiestramiento policial civil de manera obligatoria.<sup>165</sup>

313. Así, una lectura sistemática permite descartar la lectura de la disposición impugnada hecha por la accionante. El artículo 39, fracción III, no implica que ahora los elementos de la Guardia Nacional serán adiestrados por las Fuerzas Armadas exclusivamente ni que serán éstas las que determinarán su entrenamiento. Los elementos de la Guardia Nacional deberán completar un adiestramiento policial civil y su profesionalización estará conformada por los cursos que se establezcan en el Programa Rector de Profesionalización, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Con ello, se garantiza que su adiestramiento reposa en una doctrina policial civil, autorizada y guiada por autoridades con esa misma naturaleza.

314. Bajo esta lectura sistemática del precepto impugnado, también resulta claro que devienen **infundados** los últimos tres conceptos de invalidez planteados por la minoría accionante, pues no se actualiza la premisa necesaria (la Guardia

---

"I. Policial;

"II. Académico, y

"III. Axiológico.

"Los ejes de formación policial, académico y axiológico se elaborarán acorde a lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública."

<sup>163</sup> Ley de la Guardia Nacional

"**Artículo 40.** El programa de capacitación y profesionalización determinará los cursos que deban realizarse para conformar la ruta profesional del personal de la Guardia Nacional.

"La institución que imparta la carrera o curso correspondiente expedirá los títulos profesionales, diplomas y certificados respectivos, conforme a la ley de la materia."

<sup>164</sup> Véanse artículos 10 y 12 de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>165</sup> "**Artículo 41.** El personal de la Guardia Nacional deberá completar el adiestramiento policial civil de manera obligatoria, de conformidad con los reglamentos, manuales y demás disposiciones relativas."



Nacional no queda militarizada o bajo el mando y control militar). Aun dejando de lado esa premisa, tampoco se advierte que el precepto impugnado conduzca a permitir la participación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, fuera de los supuestos taxativamente previstos en la Constitución Federal.

315. Por lo anterior, se **reconoce la validez del artículo 39, fracción III**, de la Ley de la Guardia Nacional.

### *Cambios en el servicio de carrera y en la rotación del personal*

316. El artículo 26 de la LGN regula la Carrera de la Guardia Nacional. En la fracción V, se establece que los periodos y los requisitos para realizar y participar en los concursos de ascensos serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional y, como novedad, este órgano lo hará de forma coordinada con la Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>166</sup>

317. En la fracción VIII del mismo artículo 26, se establece que el personal de la Guardia Nacional podrá ser cambiado de adscripción y, como novedad, habrá una rotación permanente en relación con sus mandos, para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> "Artículo 26. La Carrera de Guardia Nacional se regulará conforme a lo siguiente:

"...

"V. Los periodos para realizar los concursos para obtener un ascenso en la Guardia Nacional, así como los requisitos para participar en dichos concursos, serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional. ..."

<sup>167</sup> "Artículo 26. ...

"...

"V. Los periodos para realizar los concursos para obtener un ascenso en la Guardia Nacional, así como los requisitos para participar en dichos concursos, serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional;

"...

"VIII. El personal de la Guardia Nacional podrá ser cambiado de adscripción, con base en las necesidades del servicio. En relación con los mandos, se garantizará su rotación permanente para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones."



318. Finalmente, las fracciones VI y VII remiten al reglamento para el establecimiento de los criterios para la promoción del personal, estableciendo ciertas bases, y para su régimen de estímulos.<sup>168</sup>

319. Por su parte, el **artículo 34, fracción III, inciso d)**, establece que la remoción ocurre cuando se incurre en responsabilidad en el desempeño de las funciones o deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario.<sup>169</sup> La reforma consistió en que ahora se considera a la remoción como una de las hipótesis de baja del servicio del personal de la Guardia Nacional, mientras que antes, la remoción actualizaba un supuesto de conclusión del servicio del personal, distinto a la baja.

320. La accionante considera, como se ha reiterado, que los artículos impugnados forman parte de un sistema que desnaturaliza el carácter civil de la Guardia Nacional, ordenado constitucionalmente.

321. Respecto de la regulación del servicio de carrera, este Tribunal considera que la intervención de la Secretaría de la Defensa Nacional, en un plano

<sup>168</sup> "Artículo 26. ...

" ...

"VI. Los criterios que establezca el Reglamento para la promoción del personal de la Guardia Nacional deberá incluir, entre otros, la antigüedad en el grado; tiempo de servicios prestados en la misma; resultados obtenidos en los exámenes de aptitud profesional y en los programas de profesionalización; salud y capacidad física; conducta y méritos demostrados en el desempeño de sus funciones, las aptitudes de mando y liderazgo, así como la evaluación del expediente al que se refiere la fracción IX de este artículo;

"VII. El régimen de estímulos para el personal de la Guardia Nacional, que establezca el Reglamento."

<sup>169</sup> "Artículo 34. La conclusión del servicio del personal de la Guardia Nacional es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

"I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia o cuando haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con las disposiciones aplicables, o

"II. Derogada.

"III. Baja, por:

" ...

"b) Muerte o incapacidad permanente;

"c) Jubilación, o

"d) Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario."



de **coordinación** para determinar, junto con el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, los periodos para realizar los concursos de ascenso y los requisitos de participación, no vulnera el entramado constitucional que funge como parámetro de estas disposiciones.

322. Si bien es cierto, como afirma la accionante, que durante el proceso legislativo que llevó a la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se alcanzó el consenso de **excluir la intervención permanente de la Secretaría de la Defensa Nacional en la organización y la dirección de la Guardia Nacional**, también lo es que el artículo sexto transitorio previó que, durante un periodo de tiempo fijo, esta secretaría podría participar en labores específicas que quedarían establecidas en la ley.

323. Particularmente, el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, habilitó a las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina a **participar, conforme a la ley**, en la **instrumentación de las normas de ascensos**.<sup>170</sup>

324. En tal virtud, la adscripción a la secretaría del ramo de la seguridad pública y el carácter estrictamente civil con los que el artículo 21 constitucional define a la Guardia Nacional no se ve alterado por la coordinación de la Secretaría de la Defensa Nacional en la regulación de los concursos de ascensos que realiza el Consejo de Carrera de la institución policiaca. Sobre todo, es destacable que la **determinación** de los periodos y requisitos para realizar dichos concursos **corresponde, en última instancia, al Consejo de Carrera de la Guardia Nacional**. Por tanto, **los términos y el alcance de la coordinación** con la Secretaría de la Defensa serán definidos por el propio Consejo en función de la vigencia o el fenecimiento del artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional y que permite la **participación** de las dependencias del ramo

<sup>170</sup> **Sexto.** Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente." [énfasis añadido]





de la Defensa Nacional y de la Marina en la instrumentación de normas relacionadas con ingresos y ascensos, entre otras.

325. Adicionalmente, respecto del resto de los cambios impugnados, se advierte que los mismos no se ven afectados por la colaboración puntual de la Secretaría de la Defensa Nacional en los procesos de ascensos mencionados. Además, este Tribunal Pleno no advierte que el Congreso de la Unión encuentre algún límite constitucional para establecer una rotación permanente de los mandos o posibilitar el cambio de adscripción del personal de la Guardia Nacional. Lejos de ahí, la Constitución Federal lo faculta en términos amplios para organizar a esa institución y para determinar su estructura orgánica.

326. Aunado a lo anterior, el Congreso de la Unión no altera las bases constitucionales ya exploradas cuando remite al reglamento para establecer los estímulos para el personal o el detalle de los criterios para su promoción, pues los lineamientos mínimos quedan contenidos en la ley y no se advierte como lo anterior, en relación con el planteamiento de la accionante, desnaturalizaría el carácter de la Guardia Nacional.

327. Ahora bien, en lo que concierne a las causas de la conclusión del servicio del personal, este Pleno tampoco advierte que el legislador haya actuado fuera de su ámbito material de configuración ni que haya sobrepasado alguno de los límites o lineamientos ordenados constitucionalmente. La regulación de las causas de conclusión del personal está comprendida en la facultad genérica del Congreso de la Unión para *organizar* a la institución de seguridad pública y, en específico, atiende a los elementos que el órgano reformador, a través del artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional le ordenó regular.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> El artículo 34 impugnado está relacionado con la reforma al artículo 170 de la LOEFAM; sin embargo, contrario a lo ahí concluido respecto de la inconstitucionalidad de facultar a la persona titular de la Secretaría de la Defensa para remover al personal asignado en la Guardia Nacional, aquí no se advierte que la regulación contravenga el carácter civil de la institución policiaca o constituya uno de los eslabones de la transferencia del control operativo y administrativo que se buscaba realizar al ramo de la defensa.



328. Con lo anterior, sólo basta agregar que los cambios analizados no suponen un replanteamiento o un análisis de los límites que constitucionalmente se han impuesto a la participación de las fuerzas armadas en el ejercicio de tareas de seguridad pública. De entrada, las modificaciones aquí analizadas, no suponen *militarizar* o cambiar la adscripción de la Guardia Nacional, por lo que no se surte el presupuesto para abordar los conceptos esgrimidos por la accionante en los conceptos tercero, cuarto y quinto que devienen por lo tanto **infundados**.

329. Lo anterior lleva a **reconocer la validez del artículo 26, en sus fracciones V, VI, VII y VIII, así como del artículo 34, fracción III, inciso d)**, de la Ley de la Guardia Nacional.

#### *Cambios en la estructura orgánica*

330. Respecto de la estructura orgánica, es el reglamento quien la detalla, con los mínimos establecidos en la legislación. Con la reforma al **artículo 21** impugnado de la LGN:

- Desaparecen las Coordinaciones Regionales;<sup>172</sup>

- Se adiciona la existencia de servicios de investigación e inteligencia, adicionales a los servicios técnicos y administrativos que existían previamente.<sup>173</sup>

331. En el **artículo 22**, se prevé, en relación con el punto previo, que la Guardia Nacional dispondrá de las "unidades de servicios" que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, siendo que antes la norma hablaba de "unidades especializadas".<sup>174</sup>

<sup>172</sup> **Artículo 21.** La Guardia Nacional tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con:

"...

**III. Las Coordinaciones Territoriales y Estatales; ..."**

<sup>173</sup> **Artículo 21.** La Guardia Nacional tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con:

"...

**VII. Los servicios de investigación e inteligencia, técnicos y administrativos."**

<sup>174</sup> **Artículo 22.** La Guardia Nacional dispondrá de las unidades de servicios que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales adoptarán la organización que requieran sus funciones.



332. El último cambio relacionado con la estructura orgánica es el operado por el **artículo 86** de la LGN. Ahí se mantiene la configuración de la coordinación operativa interinstitucional, pero se elimina la mención de que las personas representantes de las secretarías "serán considerados en igualdad de condiciones" en el desempeño de sus funciones.

333. Para entrar al análisis de la estructura orgánica, como en los puntos previos, es necesario advertir que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad de organizar a la Guardia Nacional, de dotar su estructura orgánica y de dirección, respetando las bases del artículo 21 y, en particular, el carácter civil del que se dotó a la institución policial y su adscripción a la secretaría del ramo de la seguridad pública.

334. Bajo este parámetro, este Pleno no advierte que las modificaciones realizadas a la LGN ahora analizadas contravengan o impliquen una modificación al carácter civil de la institución por lo que resultan infundados los planteamientos de la demanda formulada por la minoría. El objeto de los mismos se encuadra en hacer modificaciones a la manera en la que se estructuran las divisiones territoriales que tendrá la Guardia Nacional,<sup>175</sup> así como las subdivisiones logísticas requeridas para sus funciones. No se observa, como plantea la accionante, que contar con unidades de inteligencia e investigación y que a éstas se les denomine unidades "especializadas" o bien, unidades "de servicio" sea, por sí mismo, un indicio de una transformación a la naturaleza de las funciones que tiene asignadas la Guardia Nacional constitucionalmente. Al contrario, éstas resultan compatibles con la efectiva prevención, investigación y persecución de los delitos, que definen parte de las labores que se le encomiendan a las instituciones de seguridad pública.

335. Finalmente, la modificación realizada a la Coordinación Operativa Interinstitucional tampoco contraviene al parámetro de regularidad en la materia. Esta

---

"Asimismo, contará con la Unidad de Asuntos Internos cuyo titular será nombrado por el presidente de la República, contará con autonomía de gestión y conocerá de las quejas y denuncias, incluso anónimas, para llevar a cabo actividades de vigilancia, inspección, supervisión e investigación y las demás que determine el Reglamento de la presente Ley."

<sup>175</sup> Ley de la Guardia Nacional

**"Artículo 20.** Las Coordinaciones Regionales serán las áreas geográficas que servirán de base para el despliegue de la Guardia Nacional en el territorio nacional."



coordinación se encarga de gestionar la "colaboración estratégica" entre la Guardia Nacional y otras dependencias de la administración pública federal.<sup>176</sup> Se integra por representantes de las Secretarías del ramo de la seguridad pública, de la Defensa y de la Marina, designados por el presidente.<sup>177</sup>

336. A diferencia de lo que ocurría antes, en el artículo ya no se destaca explícitamente que esos tres representantes deben actuar en igualdad de circunstancias. Sin embargo, la eliminación de esa mención no implica afirmar la preminencia o la existencia de alguna jerarquía en su interior. Además, la existencia de este órgano no menoscaba las facultades genéricas con las que cuenta la secretaría del ramo de la seguridad pública para coordinarse, en materia de Guardia Nacional, con el resto de las dependencias federales, estatales o municipales. De hecho, basta con observar el siguiente capítulo de la LGN, dentro del mismo título sexto "De la coordinación y la colaboración" para destacar ejemplos de ello.<sup>178</sup>

337. De nueva cuenta, tampoco resulta un indicio de una desnaturalización de la institución analizada el hecho de que en el seno de esa coordinación convivan secretarios de las tres dependencias mencionadas, pues, en términos del artículo sexto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, se permitió la participación de los ramos de la Defensa Nacional y de Marina, conforme lo dispusiera la ley, por un periodo fijo.

338. Finalmente, dentro del régimen transitorio del decreto impugnado, aparece, la habitual estipulación de su entrada en vigor en **el primer artículo** y la frecuente derogación en abstracto de las disposiciones que se oponen a su contenido en **el último**, así como el **artículo transitorio octavo** que prevé que las secretarías mencionadas son las responsables de instrumentar el decreto, sin que en general, se autoricen recursos adicionales para tales efectos.<sup>179</sup> Este Pleno no advierte en estas disposiciones el vicio de inconstitucionalidad desarrollado por la accionante.

<sup>176</sup> Artículo 87 de la LGN.

<sup>177</sup> Artículo 86 de la LGN.

<sup>178</sup> Véanse artículos 88, 91 y 92 de la LGN.

<sup>179</sup> "**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



339. Como se observó en este apartado, el decreto dispone cambios –distintos al traslado inconstitucional ya advertido– por lo que resulta coherente que para todos estos, se introduzca el mandato de los términos en que estas modificaciones serán realizadas por las dependencias correspondientes. Sin que lo anterior implique una transferencia en la adscripción de la Guardia Nacional, una modificación a su naturaleza civil o bien, una intromisión de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública fuera de los supuestos taxativamente establecidos en la Constitución Federal para tal efecto.

340. En virtud de lo anterior, se **reconoce la validez de los artículos 21, fracciones III y VII; 22, párrafo primero; y 86, párrafo segundo**, de la Ley de la Guardia Nacional; así como de los artículos transitorios **primero, octavo y noveno del decreto impugnado**.

**E. Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública**

E. Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública		
Ordenamiento analizado	Artículos impugnados que se analizan	Sentido del fallo
Ley de la Guardia Nacional	Artículo 7, fracción IX.	Reconocer la validez.
	Artículo 17, tercer párrafo.	Reconocer la validez.
	Artículo 18, cuarto párrafo.	Reconocer la validez.
	Artículo 19, fracción I.	Reconocer la validez.

**"Octavo.** Las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina son responsables de la instrumentación del presente Decreto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina y de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos, lo anterior, con independencia de lo señalado en los transitorios quinto y sexto, fracción II, del presente decreto."

**"Noveno.** A partir de la entrada en vigor de este Decreto, se derogan todas las disposiciones que se opongan a su contenido, comprendidas en leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y cualquier otra de carácter administrativo."



	<b>Artículo 32 Bis.</b>	Reconocer la validez.
<b>Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos</b>	<b>Artículo 2 Bis.</b>	Reconocer la validez.

341. En sus primeros dos conceptos de invalidez, la minoría postula que la Guardia Nacional ha sido desnaturalizada, al quedar materialmente adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional, quien detenta su control y dirección, en contravención con el artículo 21 constitucional. Después, en sus últimos tres conceptos de invalidez, la accionante considera que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe ser extraordinaria y subordinada a un mando civil. En ese sentido, es inconstitucional que la Guardia Nacional devenga un cuerpo dependiente operativa, jerárquica y administrativamente, del ámbito castrense, cuya función sea el auxilio de la Fuerza Armada.

342. Lo anterior desconoce la finalidad de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y el mandato expreso del artículo 129 constitucional: la consolidación de la Guardia Nacional, el fortalecimiento de las instituciones policiales locales y el regreso ordenado de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles. Éstas, en tiempos de paz, deberían ejercer exclusivamente funciones conectadas de manera estricta con la disciplina militar y sólo de manera *excepcional y bajo parámetros estrictos*, auxiliar en tareas de seguridad pública, siempre *subordinada* al mando civil, tal como desprenden de la acción de inconstitucionalidad 1/1996, resuelta por este Tribunal Pleno.

343. Además, postula que la autoridad militar únicamente puede involucrarse en seguridad pública en tres supuestos delimitados por la Constitución: 1) en el marco del régimen transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional; 2) de acuerdo con el artículo 119 constitucional, para lo que tendría que existir una solicitud formulada por la entidad federativa; y 3) en un contexto de activación de la suspensión de derechos prevista en el artículo 29 constitucional.

344. Para la minoría accionante, **la militarización de la Guardia Nacional supone una vulneración a estos tres regímenes.** En específico, su *desnaturalización* implica la suspensión de la garantía de seguridad pública civil prevista



en el artículo 21 constitucional, y de los derechos que con ella se pretenden salvaguardar; esta suspensión es inconstitucional por no seguir el proceso de activación previsto en el artículo 29 constitucional.

345. Como se advierte de la síntesis de los últimos tres conceptos planteados por la accionante, los mismos parten de **la premisa consistente en considerar que la Guardia Nacional ha quedado desnaturalizada por la transferencia en el mando y control de la secretaría del ramo de la seguridad pública a la del ramo de la defensa.**<sup>180</sup> En este sentido, las facultades y la actuación de la Guardia Nacional son leídas, por la minoría accionante, como equivalente a la de las Fuerzas Armadas (por haberse *militarizado* la Guardia Nacional) y de esta equivalencia hacen derivar la inconstitucionalidad.<sup>181</sup>

346. El análisis de esta transferencia ha sido abordado de manera previa en esta sentencia, por lo que en sentido estricto, **se desmoronó la premisa que les servía de base.** Esto es, si la Guardia Nacional está adscrita a la secretaría del ramo de la seguridad pública, quien ejerce sobre ésta mando y control, su naturaleza es la de una institución de seguridad pública y no la de una institución castrense y, por lo tanto, su actuación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública no implica la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

<sup>180</sup> Del escrito de demanda, en su página 105, se extrae textualmente: "Partimos de la base ya desarrollada en conceptos de invalidez anteriores en los que se ha acreditado y concluido que el Decreto ha desnaturalizado la Guardia Nacional, eliminando su carácter y sujeción a un mando civil, y dotándolos de una naturaleza y sujeción a mando civil castrense".

<sup>181</sup> Del escrito de demanda, en la misma página 105, se extrae un ejemplo de este razonamiento: "Así, del Decreto de reforma impugnado se desprende que la Guardia Nacional 'debe' 'intervenir' en seguridad pública en el ámbito local, lo que en sí mismo implica que ahora un cuerpo sujeto a un mando castrense –Sedena– se involucre en seguridad pública local". Igualmente, en términos más genéricos, en el quinto concepto de invalidez se formula: "Con el Decreto de reforma impugnado, las actividades de investigación de los delitos se realizarán por un cuerpo que se ha convertido en castrense, bajo mando castrense, y que aun cuando se pretende sostener que actuará bajo dirección del Ministerio Público, en realidad actuará bajo el control operativo y administrativo de la Sedena. De esta manera, es evidente la suspensión de la garantía de ejecución de ser investigado por un cuerpo civil, de mando civil, bajo la dirección del Ministerio Público, que acontece con el decreto de reforma impugnado".



347. Siguiendo esta lógica, hasta este punto, se han ido considerando **infundados** los conceptos de invalidez tercero, cuarto y quinto,<sup>182</sup> en relación con los artículos válidos del decreto impugnado.

348. Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que independientemente de los cambios orgánicos, de mando y de adscripción realizados a la Guardia Nacional, el decreto impugnado adicionó, a través de los artículos 7, fracción IX, 17, 18, 19 y 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional y artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, **normas instrumentales para la colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada permanente, respecto de la seguridad pública**, y que **subsiste, respecto de las mismas, una parte de la cuestión planteada por la accionante**: ¿es "válido conforme a la regularidad constitucional ordinaria que la Fuerza Armada permanente se involucre en cuestiones de seguridad pública"?<sup>183</sup>

349. En concreto, el decreto impugnado estableció la obligación para el comisario general, para el comisario jefe y para la persona titular del Batallón, de cada Coordinación Territorial, Estatal y de Unidad, respectivamente, de mantener un enlace con sus homólogos de las Fuerzas Armadas, "a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública".<sup>184</sup> Para este efecto, en el **artículo 32 Bis de la LGN**, el legislador previó

<sup>182</sup> El estudio del cuarto concepto de invalidez, además, resultaría estéril porque el mismo se destina a combatir, principalmente, lo dispuesto en el artículo 7, fracción VII, de la Ley de la Guardia Nacional. Respecto de éste, **se sobreseyó en la acción de inconstitucionalidad** por ausencia de cambio en su sentido normativo y, por lo tanto, falta de oportunidad en su impugnación. Aun si los argumentos de la accionante fueran analizados de manera amplia, en contra del sistema normativo, este concepto sólo podría ser atendido si se compartiera la premisa de que la Guardia Nacional es ahora un ente militar. Textualmente se reconoce: "Con la premisa anterior [el decreto ha desnaturalizado la Guardia Nacional] surge un problema constitucional adicional, en la medida en que el artículo 7, fracción VII, del decreto prescribe ... (escrito de demanda, página 105)".

<sup>183</sup> Cfr. Escrito de demanda, página 45 y siguientes.

<sup>184</sup> Ley de la Guardia Nacional

**"Artículo 17.** En cada Coordinación Territorial habrá un comisario general, quien ejercerá su autoridad y dispondrá de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

"Los coordinadores territoriales tendrán bajo su autoridad a dos o más Coordinaciones Estatales.

"El comisario general mantendrá enlace con los comandantes de Región Militar y, en su caso, Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones."





cuál sería la equivalencia jerárquica entre el personal de la Guardia Nacional y el de las Fuerzas Armadas.<sup>185</sup> En relación con lo anterior, el decreto impugnado adicionó un **artículo 2 Bis** a la LOEFAM para establecer que el personal militar

**"Artículo 18.** En cada Coordinación Estatal habrá un comisario jefe, quien ejercerá su autoridad en el ámbito territorial de una entidad federativa.

"Los coordinadores estatales tendrán bajo su autoridad a dos o más Unidades.

"Las Coordinaciones Estatales dispondrán de una Jefatura de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

"El comisario jefe mantendrá enlace con los comandantes de la Zona Militar y, en su caso, Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones."

**"Artículo 19.** Las Coordinaciones de Unidad serán de Batallón, Compañía, Sección, Pelotón y Escuadra, conforme a las disposiciones siguientes:

"I. El Batallón estará a cargo de un comisario o inspector general, tendrá bajo su mando a dos o más Compañías, contará con una Jefatura de Coordinación Policial y dispondrá de la estructura necesaria para realizar sus funciones.

"Asimismo, conforme a las instrucciones que reciba de la persona titular de la Coordinación Estatal de la cual dependa, la persona titular del Batallón mantendrá enlace con su homólogo de las Fuerzas Armadas en su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones; ..." [énfasis añadido en las porciones normativas impugnadas]

<sup>185</sup> **"Artículo 32 Bis.** Para una adecuada colaboración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Nacional en el desempeño de las funciones de seguridad pública que tiene a su cargo, conforme a lo previsto en los artículos 17, 18 y 19, fracción I, de esta Ley, la equivalencia jerárquica entre el personal de la Guardia Nacional y de las Fuerzas Armadas será la siguiente:

GUARDIA NACIONAL	EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA	ARMADA
I. Comisarios: Comisario General Comisario Jefe Comisario	I. Generales: General de División General de Brigada o General de Ala General Brigadier o General de Grupo	I. Almirantes: Almirante Vicealmirante Contraalmirante
II. Inspectores: Inspector General Inspector Jefe Inspector	II. Jefes: Coronel Teniente Coronel Mayor	II. Capitanes: Capitán de Navío Capitán de Fragata Capitán de Corbeta
III. Oficiales: Primer Subinspector	III. Oficiales: Capitán primero	III. Oficiales: Teniente de Navío



podrá efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública en los términos que señale el marco jurídico aplicable.<sup>186</sup>

350. El decreto impugnado también adicionó una **fracción IX al artículo 7** de la LGN para incorporar, como uno de los fines de la Guardia Nacional, el auxilio a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus funciones cuando así lo disponga el titular del Ejecutivo Federal.<sup>187</sup>

351. Este Tribunal Pleno considera que **es infundado el planteamiento de la accionante**, pues los artículos analizados en este apartado conforman un subsistema que permite la colaboración entre la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas que es válido, en atención a la interpretación sistemática del mismo.

352. Este artículo, como se sintetizó previamente, faculta al personal militar a "efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública". Para tal efecto, la limitante es que lo haga "en los términos del **marco jurídico aplicable**".

Segundo Subinspector Oficial Suboficial	Capitán segundo Teniente Subteniente	Teniente de Fragata Teniente de Corbeta Primer Maestre/Guardia Marina
IV. Escala Básica: Agente Mayor Agente Subagente Guardia	IV. Clases: Sargento primero Sargento segundo Cabo Soldado	IV. Clases: Segundo Maestre Tercer Maestre Cabo Marinero."

<sup>186</sup> "Artículo 2o. Bis. El personal militar podrá efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública en los términos que señale el marco jurídico aplicable."

<sup>187</sup> "Artículo 7. La Guardia Nacional, para materializar sus fines, debe:

"...

"VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes;

"VIII. Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables; y,

"IX. Auxiliar a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones, cuando así lo disponga la persona titular del Poder Ejecutivo Federal." [énfasis añadido en las porciones normativas impugnadas]



353. Ahora bien, este Tribunal Pleno reitera que para integrar el marco jurídico que resulta aplicable al ejercicio de dicha facultad resulta de especial relevancia traer a cuenta, en adición a lo ya establecido en el parámetro contextual respecto de la excepcionalidad del uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad interna, lo dispuesto por la Corte Interamericana en el *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*, en donde se declaró la responsabilidad del Estado Mexicano por desaparición forzada en el marco de un operativo militar involucrado en tareas de seguridad pública:

"178. En atención a lo anterior, el tribunal estima que, por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. No obstante, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos. ...

"179. En concreto, este tribunal se ha referido en distintas ocasiones a la participación de fuerzas armadas en la alteración del orden público. En este sentido, el Tribunal recuerda que en el *Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela* estableció que si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, **dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad** para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.

"180. En el *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, la Corte estableció que **la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles**; asimismo, indicó que puede



implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los relatores especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que 'las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil'. Lo anterior fue reiterado también en el *Caso Osorio Rivera Vs. Perú*, en el supuesto de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles.

"**181.** Adicionalmente, sobre este tema se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros. Dichos organismos y procedimientos especiales internacionales coinciden en señalar en que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, **con-  
cuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.**

"**182.** En vista de lo anterior, **como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:**

"a) **Extraordinaria**, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

"b) **Subordinada y complementaria**, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;



"c) **Regulada**, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, **bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y**

"d) **Fiscalizada, por órganos civiles** competentes, independientes y técnicamente capaces."<sup>188</sup> [énfasis añadido]

354. La Corte Interamericana aplicó ese baremo para analizar los hechos del caso concreto y concluyó que la operación militar que estaba bajo análisis **carecía de una regulación que previera la excepcionalidad, con todas las salvaguardas referidas**, de la actuación militar:

"**185.** La Corte constata que la implementación del 'Operativo Conjunto' materia de este caso, **no contaba con una regulación o aplicación que previera la excepcionalidad y temporalidad de la actuación militar, así como demás salvaguardias frente a este tipo de intervenciones ... , menos aún con una fiscalización independiente de sus operaciones,** como quedó demostrado, entre otras probanzas, con la Queja 886/09 interpuesta ante el propio 'Programa de Atención y Quejas' del 'Operativo' y la remisión del caso a la jurisdicción militar ...

"**204.** La Corte constató que el incremento en la participación del Ejército en las labores de seguridad ciudadana ha sido un patrón constante en México desde el año 2006 ... En dicho escenario, el empleo de las fuerzas castrenses en la lucha contra la delincuencia se convirtió en una práctica recurrente mediante la implementación de los denominados 'Operativos Conjuntos' en cuya intervención concurrían efectivos policiales y militares ... **Lo anterior, sin haberse acreditado, para efectos del caso concreto, que se hubieran respetado salvaguardas para la participación de las fuerzas armadas, tales como la: excepcionalidad, temporalidad y estricta necesidad del operativo conjunto, así como una adecuada regulación y protocolos de actuación para tales tareas ni su fiscalización, e inclusive ventilándose los hechos denunciados en el fuero militar por un periodo de tiempo considerable ...**"<sup>189</sup> [énfasis añadido]

<sup>188</sup> *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, Serie C No. 370, párrafos 178 a 182.

<sup>189</sup> *Ibidem*, párrafos 185 y 204.



355. Así, en el precedente citado, la Corte Interamericana reiteró las salvaguardias mínimas necesarias para la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y consideró que la implementación del operativo militar analizado **carecía de una regulación que previera la excepcionalidad y la temporalidad de la actuación castrense.**

356. Estas salvaguardias fueron retomadas por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas,<sup>190</sup> en donde se invalidó la Ley de la Seguridad Interior. En síntesis, la sentencia estableció que el Congreso de la Unión no era competente para legislar la materia de seguridad interior, que distaba, en su contenido y alcance, de la seguridad nacional. Además, el engrose reflejó que se configuraba un fraude a la Constitución, pues la ley impugnada no regulaba una vertiente interna de la seguridad nacional, sino que regulaba la seguridad pública, que dejaba a cargo de las fuerzas armadas de manera permanente. Se concluyó:

"159. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que las condiciones de excepcionalidad y temporalidad no se cumplieron en este caso ya que se creó un esquema permanente de participación que incluye a las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.

"160. En conclusión, el Congreso se excedió en el uso de su competencia para legislar en materia de seguridad nacional ya que la utilizó para encubrir la regulación legislativa de la disposición de las Fuerzas Armadas en tareas que no le son propias, con la consecuencia de descontextualizar los supuestos que la restringen."<sup>191</sup>

<sup>190</sup> Cfr. Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, promovida por diversos diputados y senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el Partido Político Movimiento Ciudadano en contra de la Ley de Seguridad Interior, en lo general y en lo particular, publicada en el DOF el once de mayo de dos mil veinte, resuelta por el Tribunal Pleno el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, párrafos 153 a 155. Este precedente es, a su vez, retomado en la controversia constitucional 90/2020, antes referida, en su párrafo 197.

<sup>191</sup> Ídem, párrafos 159 y 160.



357. Finalmente, para abordar sistemáticamente el marco jurídico a la que esta norma refiere es menester recalcar que la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve tuvo como uno de sus objetivos lograr el regreso ordenado y progresivo de las Fuerzas Armadas a sus planteles, y, en ese sentido, dispuso que su participación en tareas de seguridad pública tendría que quedar formalizada por el presidente de la República y cumplir con el carácter extraordinario, regulado, fiscalizado y subordinado. Precisamente, con este fundamento, se emitió el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, cuya validez ya fue reconocida por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 90/2020.

358. En la misma línea, el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, se publicó en el DOF la reforma al artículo quinto transitorio del *Decreto por el que se crea la Guardia Nacional*. En él se modificó el plazo para prolongar esta actuación excepcional de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, además de que se desarrollaron los términos de su carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario, haciendo explícito que su objeto en ningún caso sería sustituir a las autoridades civiles. También, se especificaron los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, mediante el establecimiento de informes semestrales con indicadores cuantificables y verificables para evaluar dicha actuación y corroborar el respeto a los derechos humanos.

359. Pues bien, de la jurisprudencia interamericana, de los precedentes más recientes de este Tribunal Pleno y del Texto Constitucional se extrae que la Fuerza Armada permanente **sólo puede realizar tareas de seguridad pública en contextos de estricta excepcionalidad**. Su participación debe estar regida por la absoluta necesidad y, por tanto, no puede ser permanente. Para tal fin, la rendición de cuentas y la revisión periódica juegan un papel fundamental: su actuación debe ser en todo momento fiscalizada. Además, la Fuerza Armada solamente puede actuar de manera subordinada y complementaria a las instituciones de seguridad pública y a sus titulares. Finalmente, para que estas salvaguardas sean efectivas, la actuación militar **debe estar regulada**.

360. De esta forma, se hace evidente que en el sistema constitucional existe actualmente una habilitación excepcional para que las Fuerzas Armadas



participen, bajo determinados lineamientos y condiciones, en labores de seguridad pública: el artículo quinto del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, reformado el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós y cuya materialización, el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, ya fue analizado por este Alto Tribunal.

361. En este estado de cosas, el subsistema analizado resulta válido, y en particular el artículo 2 Bis de la LOEFAM resulta válido porque, de un análisis sistemático se desprende que el marco jurídico aplicable es aquel comprendido por los criterios interamericanos y de este Tribunal Pleno, antes referidos, y, en específico, por la **habilitación constitucional excepcional introducida en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional**.

362. A la luz de esta interpretación sistemática, resulta válido que la Ley de la Guardia Nacional **regule** una parte de los términos en los que deberá realizarse la colaboración entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional en labores de seguridad pública y que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos prevea que el personal militar pueda efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública, siempre en apego a las condiciones para su ejercicio previstas constitucionalmente.

363. Finalmente, en otro orden de ideas, este Tribunal Pleno considera que contrario a lo aducido por la accionante, el **artículo 7 de la LGN** no genera una dependencia de la Guardia Nacional a la Fuerza Armada,<sup>192</sup> no "genera una peligrosa cercanía" entre ambas, ni "aumenta las formas de intervención de organismos militares en las instituciones de seguridad pública".<sup>193</sup>

<sup>192</sup> **Artículo 7.** La Guardia Nacional, para materializar sus fines, debe:

"...

**IX.** Auxiliar a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones, cuando así lo disponga la persona titular del Poder Ejecutivo Federal."

<sup>193</sup> Escrito de demanda, página 77.





364. Desde la concepción primigenia en el siglo diecinueve, como una institución civil, democrática, diferenciada del Ejército y federalista, la Guardia Nacional ha quedado, en última instancia, a disposición del presidente de la República.<sup>194</sup> Ha sido objeto de estudio y reiteración que esta institución fue llamada a regenerarse en dos mil diecinueve y aunque conservó algunas de sus características originales, sufrió otros cambios fundamentales, principalmente, se convirtió en una institución policial del orden **federal**. Sin embargo, este cambio no hace más que reforzar la lógica de que, en el último nivel de mando –aunque con contrapesos y salvaguardas– se encuentre la persona titular del Ejecutivo Federal.

365. Así, el artículo 89, fracción VII, de la Constitución Federal establece la facultad del presidente de disponer de ella, en los términos que señale la ley. Es entonces, precisamente, el legislador quien definió que el Ejecutivo podría disponer de la Guardia Nacional para auxiliar a la Fuerza Armada permanente. Esta facultad cobra sentido si se contextualiza con el resto de la nómina competencial del titular del Ejecutivo Federal quien, en su función de comandante supremo de las Fuerzas Armadas,<sup>195</sup> puede disponer de la totalidad del Ejército, Armada y Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.<sup>196</sup>

366. Además, por lo que hace al objeto del auxilio que en su caso, prestaría la Guardia Nacional, éste recae en las misiones de la Fuerza Armada permanente.<sup>197</sup>

<sup>194</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)

"**Artículo 85.** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

"...

"**VI.** Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

"**VII.** Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del art. 72."

<sup>195</sup> Véase el capítulo II, Mando Supremo, de la LOEFAM.

<sup>196</sup> "**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

"...

"**VI.** Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

"**VII.** Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley; ..."

<sup>197</sup> LOEFAM

"**Artículo 1o.** El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

"**I.** Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;



Entre ellas, como se ha dado cuenta en esta sentencia, no puede estar comprendida, por regla general y atendiendo al carácter democrático de nuestro Estado, la seguridad pública. Ésta corresponde, más bien, a las instituciones civiles previstas en el artículo 21 constitucional. Por eso, contrario a lo afirmado por la accionante, no se advierte que el artículo impugnado aumente las formas de intervención de organismos militares en las instituciones de seguridad pública.

367. Por último, este Tribunal Pleno no advierte que en abstracto, se genere a través del artículo impugnado alguna *cercanía* entre ambas instituciones que ponga en peligro alguno de las salvaguardas que la Constitución Federal previó para el ejercicio de la seguridad pública. Ni tampoco advierte que en abstracto, los artículos impugnados conlleven una transferencia en el mando civil o la adscripción de la transferencia, por lo que el primer y el segundo conceptos de invalidez también resultarían infundados respecto de los mismos.

368. Por lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno reconoce la validez del subsistema normativo integrado por los **artículos 7, fracción IX; 17, tercer párrafo; 18, cuarto párrafo; 19, fracción I; y 32 Bis** de la Ley de la Guardia Nacional. Así como del **artículo 2 Bis** de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

## VIII. EFECTOS

369. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>198</sup> y para añadir

"II. Garantizar la seguridad interior;

"III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

"IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y,

"V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas."

<sup>198</sup> **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

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

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



claridad en la fijación de los efectos, se retoman a continuación las declaratorias de invalidez alcanzadas:

a. En el **apartado A**, se declaró la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa "*y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;*" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la porción normativa "*de la Defensa Nacional*" contenida en los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; y, de los artículos transitorios sexto y séptimo del decreto impugnado.

b. En el **apartado B**, se declaró la invalidez de las porciones normativas "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional" y "grado jerárquico de comisario general" del artículo 14, párrafo primero y fracción III, respectivamente; así como del artículo 15, fracción VII, en su porción normativa "de la Defensa Nacional" de la Ley de la Guardia Nacional; y, del artículo transitorio tercero del decreto impugnado.

c. En el **apartado C**, se declaró la invalidez del artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y, del segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

---

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."



370. De acuerdo con la ley reglamentaria de la materia, este Tribunal Pleno deberá fijar los alcances y efectos de la sentencia estableciendo con precisión los elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.<sup>199</sup> En ese sentido, es importante considerar que las declaratorias alcanzadas en la presente acción de inconstitucionalidad, como quedó de manifiesto en esta ejecutoria, involucran un reajuste en el control administrativo, presupuestal y operativo de la Guardia Nacional que corresponde, por mandato del artículo 21 constitucional, a la secretaría del ramo de la seguridad pública.<sup>200</sup>

371. Por ello, en aras de proveer los elementos necesarios para la plena eficacia de la sentencia, este Pleno determina que las declaratorias de invalidez alcanzadas surtirán sus efectos el primero de enero de dos mil veinticuatro. En ese plazo, las dependencias involucradas contarán con el tiempo requerido para realizar gradualmente el reajuste mencionado. Además, este aplazamiento permitirá llevar a cabo el reajuste mencionado de forma plena, paulatina y ordenada.

372. Con la prórroga en el surtimiento de los efectos de la presente ejecutoria se privilegia la certeza jurídica en el control y en la operación de la Guardia Nacional, así como en el estatus jurídico de quienes la componen, asegurando la integración de las provisiones necesarias para tal efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

373. Finalmente, de conformidad con la ley reglamentaria en la materia, se ordena que la presente ejecutoria sea notificada al Congreso de la Unión y, por la materia del decreto impugnado, al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

374. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno

<sup>199</sup> Artículo 41, fracción IV.

<sup>200</sup> Véase, particularmente, el apartado A de esta sentencia denominado "Traslado de facultades y cambio de adscripción de la Guardia Nacional".



## RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 30 Bis, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, fracciones VII y VIII, 15, fracción XVII, 34, fracciones I y III, numerales b) y c), de la Ley de la Guardia Nacional; y 138, fracciones V y VI, y 170, fracción II, apartados F y G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, contenidos en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós, en términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 29, fracciones IV, en su porción normativa "Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea", y XVI, así como 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, fracción IX, 12 —con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia—, 13, 13 Bis —con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia—, 14, párrafo primero —con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia— y fracción III —con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia—, 15, fracciones II, IV, V, VI, VII —con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia—, VIII, VIII Bis, XII, XV y XVI, 17, párrafo tercero, 18, párrafo cuarto, 19, fracción I, 21, fracciones III y VII, 22, párrafo primero, 23, párrafo segundo —con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia—, 25, fracción IX, 26, fracciones V, VI, VII y VIII, 32 Bis, 34, fracción III, inciso d), 39, fracción III, y 86, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; y 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, contenidos en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional;



de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós; así como de los artículos transitorios primero, segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno del referido Decreto, conforme a lo sostenido en el apartado VII de esta ejecutoria.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 29, fracción IV, en su porción normativa ", y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana", de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 12, fracción I, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", 13 Bis, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", 14, párrafo primero, en su porción normativa "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional", y fracción III, en su porción normativa "grado jerárquico de comisario general y", 15, fracción VII, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", 23, párrafo segundo, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", y 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y 1o., párrafo segundo, de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; contenidos en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós; así como de los artículos transitorios tercero, sexto y séptimo del referido Decreto, de conformidad con su apartado VII.

QUINTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos al primero de enero de dos mil veinticuatro, en términos del apartado VIII de esta decisión.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



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

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, al trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de las normas impugnadas (votación realizada en la sesión celebrada el diecisiete de abril de dos mil veintitrés).

#### **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 separándose del criterio del cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 30 Bis, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, fracciones VII y VIII, 15, fracción XVII, y 34, fracciones I y III, incisos b) y c), de la Ley de la Guardia Nacional; y 138, fracciones V y VI, así como 170, fracción II, apartados F y G, de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el diecisiete de abril de dos mil veintitrés).

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones,



González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 81, 86, 87 y 89, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, denominado "Parámetro contextual: la Guardia Nacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el diecisiete de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, salvo por la invalidez de la porción normativa "en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional" de la fracción I del artículo 13 de la Ley de la Guardia Nacional, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, salvo por la invalidez de la porción normativa "en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional" de la fracción I del artículo 13 de la Ley de la Guardia Nacional, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso A, denominado "Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)", consistente en reconocer la validez de los artículos 29, fracciones IV, en su porción normativa "Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea", y XVI, así como 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y de los artículos 12 –con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto–, 13, 13 Bis –con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto– y 23, párrafo segundo –con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto–, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra y por la invalidez, incluso, de todo el decreto impugnado (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

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, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al





estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso B, denominado "Reformas a la figura de la Comandancia", consistente en reconocer la validez de los artículos 14, párrafo primero –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto– y fracción III –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 15, fracciones II, IV, V, VI, VII –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, VIII, VIII Bis, XII, XV y XVI, de la Ley de la Guardia Nacional, así como del artículo cuarto transitorio del decreto impugnado. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso C, denominado "Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval", en su subinciso C.1, denominado "Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares", consistente en reconocer la validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

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, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso C, denominado "Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval", en su subinciso C.2, denominado "Reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval", consistente en reconocer la validez de los artículos transitorios segundo y quinto del decreto impugnado. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).



Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso D, denominado "Cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional", consistente en reconocer la validez de los artículos 21, fracciones III y VII, 22, párrafo primero, 26, fracciones VI, VII y VIII, 34, fracción III, inciso d), 39, fracción III, y 86, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; así como de los artículos transitorios primero, octavo y noveno del decreto impugnado. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, salvo por la porción normativa "en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional", González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo, salvo por la porción normativa "en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional", Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, salvo por la porción normativa "en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional", respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso D), denominado "Cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional", consistente en reconocer la validez del artículo 26, fracción V, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apar-



tado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso E, denominado "Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública", consistente en reconocer la validez del artículo 7, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho para formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso E, denominado "Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública", consistente en reconocer la validez de los artículos 17, párrafo tercero; 18, párrafo cuarto; 19, fracción I, y 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional, así como del artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Laynez Potisek, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho para formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso A, denominado "Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)", consistente en declarar la invalidez del artículo 29, frac-



ción IV, en su porción normativa ", y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de los artículos 12, fracción I, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", 13 Bis, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", y 23, párrafo segundo, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", de Ley de la Guardia Nacional; así como de los artículos transitorios sexto y séptimo del decreto impugnado. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso B, denominado "Reformas a la figura de la Comandancia", consistente en declarar la invalidez del artículo 14, párrafo primero, en su porción normativa "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional", de la Ley de la Guardia Nacional. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso B, denominado "Reformas a la figura de la Comandancia", consistente en declarar la invalidez de los artículos 14, fracción III, en su porción normativa "grado jerárquico de comisario general y", y 15, fracción VII, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", de la Ley de la Guardia Nacional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particu-



lar (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso B, denominado "Reformas a la figura de la Comandancia", consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio tercero del decreto impugnado. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, únicamente por la invalidez de la porción normativa "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional", así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso C, denominado "Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval", en su subinciso C.1, denominado "Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares", consistente en declarar la invalidez del artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso C, denominado "Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional



proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval", en su subinciso C.1, denominado "Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares", consistente en declarar la invalidez de los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; así como del artículo 1o., párrafo segundo, de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintitrés).

#### **En relación con el punto resolutive quinto:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) Postergar el surtimiento de los efectos de invalidez al primero de enero de dos mil veinticuatro y 2) Notificar los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veintitrés).

#### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández (votación realizada en la sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veintitrés).

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.



Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), P./J. 20/2014 (10a.) y P./J. 21/2014 (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 y 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, respectivamente.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 67, Tomo I, junio de 2019, página 311, con número de registro digital: 28747.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de septiembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de enero de 2024 a las 10:13 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 15 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto particular** que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, respecto a algunos puntos, en la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por diversas senadoras y senadores integrantes del Congreso de la Unión.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veinte de abril de dos mil veintitrés**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó: **sobreseer** en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 30 Bis, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, fracciones VII y VIII, 15, fracción XVII, 34, fracciones I y III, numerales b) y c), de la Ley de la Guardia Nacional; y 138, fracciones V y VI, y 170, fracción II, apartados F y G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, contenidos en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Reconcompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós; **reconocer la validez** de los artículos 29, fracciones IV, en su porción normativa "Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea", y XVI, así como 30 Bis, fracciones I, II, III, XXV y XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, fracción IX, 12 –con la salvedad



precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia–, 13, 13 Bis –con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia– 14, párrafo primero –con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia– y fracción III –con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia–, 15, fracciones II, IV, V, VI, VII –con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia–, VIII, VIII Bis, XII, XV y XVI, 17, párrafo tercero, 18, párrafo cuarto, 19, fracción I, 21, fracciones III y VII, 22, párrafo primero, 23, párrafo segundo –con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto de esta sentencia–, 25, fracción IX, 26, fracciones V, VI, VII y VIII, 32 Bis, 34, fracción III, inciso d), 39, fracción III, y 86, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; y 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, contenidos en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós; así como de los artículos transitorios primero, segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno del referido decreto; y **declarar la invalidez** de los artículos 29, fracción IV, en su porción normativa "y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana", de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 12, fracción I, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", 13 Bis, en su porción normativa " de la Defensa Nacional", 14, párrafo primero, en su porción normativa "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional", y fracción III, en su porción normativa "grado jerárquico de comisario general y", 15, fracción VII, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", 23, párrafo segundo, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", y 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y 1o., párrafo segundo, de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; contenidos en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós; así como de los artículos transitorios tercero, sexto y séptimo del referido decreto.





Respecto de dichas decisiones, señalo que si bien compartí diversas consideraciones; lo cierto es que voté en contra de las determinaciones que a continuación refiero y, por las que emito el presente voto en contra:

1. En principio, el **sobreseimiento** en la acción de inconstitucionalidad de los artículos 30 Bis, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, fracciones VII y VIII, 15, fracción XVII, 34, fracciones I y III, numerales b) y c), de la Ley de la Guardia Nacional; y 138, fracciones V y VI, y 170, fracción II, apartados F y G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Al respecto, en la sentencia se considera que éstos sufrieron, exclusivamente, un cambio de numeración en el decreto impugnado, o bien, reajustes gramaticales derivados de la adición o derogación de fracciones, incisos o numerales posteriores, por lo que lo procedente es decretar el sobreseimiento en virtud del artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

Ahora bien, 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**, entendiendo por ello cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio "**formal**" de modificación a la norma para que 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 y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **al tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

Por tanto, no comparto la decisión de sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de los referidos artículos, pues éstos fueron reformados precisamente a través del decreto controvertido, por lo que se configuraba un nuevo acto legislativo y una nueva oportunidad para impugnar su contenido.

2. Por otra parte, no comparto la validez de la adición "*en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional*" realizada a la fracción V del artículo 26 de la Ley



de la Guardia Nacional con la reforma impugnada y que se analiza en el apartado "**D. Cambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional**", pues a mi modo de ver dicha modificación al prever que los periodos para realizar los concursos para obtener un ascenso en la Guardia Nacional, así como los requisitos para participar en dichos concursos, serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, genera una colisión con lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

"La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la nación.



que establece que la Guardia Nacional es una institución de seguridad pública de carácter civil, la cual estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y por tanto esa modificación formó parte –también– del cúmulo de modificaciones realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que se realizaron en el decreto impugnado cuya finalidad fue la de otorgar el control operativo, administrativo, formativo y financiero de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional.

En suma, me parece que imponerle el deber a la Guardia Nacional para coordinarse con la Secretaría de la Defensa Nacional a fin de que dichas dependencias establezcan los periodos para realizar los concursos para obtener un ascenso en la Guardia Nacional, así como para determinar los requisitos que deben cubrir los aspirantes para participar en dichos concursos, choca con la naturaleza civil de dicha institución de Seguridad Pública Federal al depender en términos de coordinación de lo que disponga la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por tanto, respetuosamente, no comparto el reconocimiento de validez de la adición "*en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional*" realizada a la fracción V del artículo 26 de la Ley de la Guardia Nacional y, por tanto, mi voto es por su inconstitucionalidad.

Por las razones expuestas, es que comparto la sentencia emitida, pero separándome de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

Este voto se publicó el viernes 12 de enero de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por senadoras y senadores del Congreso de la Unión.

En las sesiones de diecisiete, dieciocho y veinte de abril de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucional-

---

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

"La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género."



dad 137/2022, promovida por senadoras y senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, en la que demandaron la invalidez del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, de la Guardia Nacional, del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de nueve de septiembre de dos mil veintidós.

Como expuse en las sesiones correspondientes, respetuosamente disiento del sentido y las consideraciones del fallo. En este sentido, presento este voto particular a fin de explicar: **(i)** las razones por las cuales voté en contra del parámetro contextual y de regularidad constitucional, a la luz del cual se analizaron las normas impugnadas; **(ii)** mi postura respecto del traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional; **(iii)** mi opinión respecto de las reformas a la figura de la Comandancia; y, **(iv)** mi perspectiva respecto de las modificaciones al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares.

Para ello, dividiré el presente voto en cuatro apartados en los cuales abordaré por separado cada uno de los temas mencionados.

## **I. Voto particular en relación con el parámetro contextual**

### **a) Criterio mayoritario**

En este apartado el Tribunal Pleno analizó si el decreto impugnado alteró el carácter que constitucionalmente se le asignó a la Guardia Nacional en la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Para ello, la sentencia desarrolla un parámetro contextual que abarca: **A)** La Guardia Nacional en la Constitución de 1917 y sus antecedentes; **B)** El marco normativo en el que se inserta el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional de 2019; y, **C)** El Decreto por el que se crea la Guardia Nacional.

De este modo, luego de hacer un recorrido histórico por los diferentes ordenamientos que han regulado a la Guardia Nacional desde 1824 hasta 2019, la sentencia analiza el proceso legislativo del cual derivó el decreto de reformas constitucionales de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, mediante el cual se creó la Guardia Nacional tal y como hoy la conocemos, esto es: **como una nueva institución policial de carácter federal.**



De manera particular –y a partir de una *interpretación* del proceso legislativo– la sentencia concluye que el artículo 21 de la Constitución General debe ser interpretado en el sentido de que la intención del Poder Reformador fue adscribir y conceder el *control total* de la Guardia Nacional a la secretaría del ramo de seguridad pública, quedando por tanto excluida cualquier posibilidad de que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina puedan ejercer algún tipo de función de control respecto de dicha institución.

Para justificar esta conclusión, la sentencia refiere que durante el proceso legislativo de la reforma constitucional de 2019 se decidió modificar la propuesta de la Minuta de Proyecto de Decreto enviada por la Cámara de Diputados a la de Senadores al artículo 21 que preveía la existencia de una "Junta de Jefes de Estado Mayor" (compuesta por integrantes de las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad), y en su lugar simplemente se estableció que la Guardia Nacional estaría "*adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones*".

Todo lo cual, a juicio de la mayoría, revelarían que la intención del Poder Reformador fue vedar cualquier posibilidad de que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina ejerzan algún tipo de función de control respecto de la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública.

Según la sentencia, esta lectura se corroboraría además a partir de una *lectura restringida* del artículo sexto transitorio del decreto de reformas, el cual únicamente autorizó la "participación" de las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina en "*el establecimiento de [la] estructura jerárquica [de la Guardia Nacional], sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones*".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Todos estos cambios pueden observarse en el siguiente cuadro comparativo.

MINUTA PROYECTO DE DECRETO ENVIADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS	TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE
"21.	"21.
"...	"...



## b) Razones del disenso

Respetuosamente no comparto la interpretación "originalista" e "histórica" de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve que establece la sentencia en este apartado, denominado "parámetro contextual", por las razones siguientes:

En primer lugar, me parece que hacer referencia a los antecedentes históricos de la Guardia Nacional desde mil ochocientos veinticuatro a dos mil diecinueve es un ejercicio por demás *estéril*, toda vez que –más allá del nombre– dicha Guardia Nacional no tiene nada que ver con la institución que ahora prevé la Constitución General en su artículo 21. **Aquella era una milicia de ciudadanos,**

---

"La Federación contará con una institución policial de carácter y dirección civil denominada Guardia Nacional, responsable de las tareas de seguridad pública para la salvaguarda de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de las personas, la preservación de los bienes y recursos de la Nación, así como la colaboración con las entidades federativas en los objetos anteriores. La ley determinará la estructura orgánica de la Guardia Nacional adscrita a la Secretaría del ramo de Seguridad **y que tendrá una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.**"

"21. ...

"La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."

---

"La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones."

---

"**Sexto.** Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."

---



**ésta un cuerpo policial profesional.** Tratar, por tanto, de encontrar líneas de continuidad entre dos figuras que insisto, sólo tienen en común el nombre, **es un ejercicio estéril.**

En segundo lugar –y esto me parece todavía más importante– una lectura objetiva y neutral del artículo 21 constitucional reformado en dos mil diecinueve, revela que **el consenso efectivamente logrado** entre las diferentes fuerzas políticas respecto a la naturaleza de la Guardia Nacional **giró esencial y únicamente en torno a tres grandes ejes:**

- En primer lugar, se estableció que la Guardia Nacional sería de carácter "**civil, disciplinado y profesional**".
- En segundo lugar, se determinó que dicha institución estaría "**adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública**".
- Finalmente, en tercer lugar, se dispuso que dicha secretaría tendría a su cargo "**formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones**".

Tales ejes fueron complementados, además, mediante diversos artículos transitorios, los cuales me parece que resultaban de estudio imprescindible para la resolución del asunto, al ser parte también del parámetro de regularidad constitucional aplicable. En ellos se dispuso en esencia que:

- La Guardia Nacional se constituiría con elementos de la Policía Federal, **la Policía Militar y la Policía Naval.** (Segundo transitorio)
- El Ejecutivo Federal designaría al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las Secretarías del ramo de Seguridad, **de la Defensa Nacional y de Marina.** (Segundo transitorio)
- Los elementos de la policía Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que fueran asignados a la Guardia Nacional, **deberán conservar su rango y prestaciones.** (Tercero transitorio)
- Y finalmente se previó que durante el periodo de nueve años en el que el Ejecutivo Federal podrá disponer de las FFAA para labores de seguridad pública a que se refiere el artículo quinto transitorio, para la conformación y funcionamiento



de la Guardia Nacional, **las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.** (Sexto transitorio)

Es decir, si bien en el artículo 21 de la Constitución General se estableció que la Guardia Nacional sería una institución de carácter civil, profesional y disciplinada, adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, **lo cierto es que en el régimen transitorio del citado decreto de dos mil diecinueve también se previó una participación muy importante tanto de las Fuerzas Armadas, como de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, especialmente durante el arranque de la institución**, a fin de que ésta pudiera quedar debidamente integrada, cumplir debidamente sus propósitos y, específicamente, para que se nutriera de los principios y valores que inspiran la disciplina militar.

De este modo –y contrario a lo que sostuvo la mayoría– no comparto que de la reforma constitucional de dos mil diecinueve se desprenda que la intención del Órgano Reformador fuera excluir o vedar la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en labores de administración y/o control de la Guardia Nacional. Tampoco coincido con que dicha lectura se desprenda del proceso legislativo de la referida reforma, como se pretende justificar en la sentencia.

De hecho, si se revisan detenidamente las modificaciones al dictamen construido en la Cámara de Senadores que fueron aprobadas por los integrantes de la JUCOPO del Senado y representantes de los Grupos Parlamentarios<sup>2</sup> –y que finalmente se plasmaron en el Texto Constitucional– se podrá constatar que éstas no estuvieron precedidas de una motivación que expusiera las razones que llevaron a tales cambios.

<sup>2</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda en relación con la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional del Senado de la República.





De esta manera, resulta por lo menos inexacto o cuestionable intentar desprender una interpretación del Texto Constitucional a partir de "lo que se dejó de decir" o, peor aún, de la postura sostenida por sólo algunos integrantes minoritarios del órgano reformador. En otras palabras, ninguna de las premisas de la sentencia permite sostener la interpretación *originalista* o *auténtica* en la que se sustenta.

Así pues, al no ser posible desprender una interpretación en ese sentido, me parece que, para resolver el asunto, **esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debió ocuparse de esclarecer en qué consiste la naturaleza "civil" de la Guardia Nacional, así como el mandato de "adscripción", previstos en el artículo 21 constitucional.** Para ello, había que tomar en consideración no sólo el texto de dicha disposición constitucional, sino también el régimen transitorio del decreto que le dio vida. **Asimismo, era imprescindible tomar en consideración los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos** en los cuales se han establecido criterios para *distinguir* entre los cuerpos militares y los cuerpos de policía civiles.

Desde mi perspectiva, este último elemento –es decir, la doctrina de la Corte Interamericana– resultaba de suma relevancia para la resolución del asunto, toda vez que de la revisión integral del decreto de dos mil diecinueve, se advierte que la reforma sobre la Guardia Nacional tomó en consideración en gran medida la jurisprudencia de dicho tribunal en relación con la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Ello se corrobora si se toma en consideración que, por ejemplo, en el artículo quinto transitorio se recogió el estándar del *Caso Alvarado Espinoza Vs. México* para la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, mientras que en el artículo cuarto transitorio se ordenó la expedición una legislación sobre el uso de la fuerza acorde con los estándares interamericanos.

Ahora bien, ¿qué ha establecido la Corte Interamericana al respecto? En particular, ¿qué criterios ha tomado en consideración para distinguir entre fuerzas militares de fuerzas policiales?

De la revisión de su jurisprudencia es posible desprender la existencia de **dos grandes elementos o características fundamentales** que permiten distinguir las funciones militares de las funciones civiles en materia de seguridad pública.

El primero tiene que ver con los **objetivos o funciones** de cada una de ellas. En efecto, mientras que los cuerpos militares están orientados, en general, a las



tareas relacionadas con el conflicto armado y la seguridad nacional,<sup>3</sup> los cuerpos policiales están dirigidos al mantenimiento del orden público interno, la seguridad ciudadana y el control de la criminalidad común y la violencia interna.<sup>4</sup> El segundo está relacionado con el **entrenamiento y capacitación** de sus integrantes. Así, mientras que el entrenamiento de las Fuerzas Armadas está dirigido a "derrotar al enemigo",<sup>5</sup> el de los entes policiales está (o debe estar) dirigido a la protección y control de civiles.<sup>6</sup>

La Corte Interamericana, sin embargo, **en ningún momento ha señalado que la sola participación de personal militar en corporaciones de policía**, o el hecho de que éstas se rijan bajo principios y valores de la disciplina militar, **resulte per se incompatible con la Convención Americana, o que desnaturalice la naturaleza civil de estas últimas.**<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Olivares Muñoz y otros Vs. Venezuela, párr. 104; Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, párr. 65; Alvarado Espinoza Vs. México, párr. 179, nota al pie 407.

<sup>4</sup> Alvarado Espinoza Vs. México, párr. 182, Trueba Arciniega y otros Vs. México, párr. 21 y Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, párrs. 86 a 89.

La Comisión IDH a referido que las funciones que le competen a las fuerzas armadas se limitan a **"la defensa de la soberanía nacional"**. CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, supra, párr. 102.

<sup>5</sup> Olivares Muñoz y otros, párr. 104; Alvarado Espinoza Vs. México, párr. 179; Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, 2007, párr. 51; Montero Aranguren, párr. 78. "... el principal objetivo de un cuerpo militar es someter al enemigo valiéndose de la superioridad de su fuerza". Cfr. ONU. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HCR/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 21.

<sup>6</sup> Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, párr. 88; Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, párr. 51 y Montero Aranguren, párr. 78. La Corte IDH se ha referido a la necesidad de que los entes policiales estén capacitados con un conocimiento adecuado del marco jurídico que regula las reuniones, las técnicas de facilitación y manejo de multitudes, los derechos humanos en el contexto de las reuniones y el importante papel que desempeñan éstas en el orden democrático. La formación debe incluir aptitudes interpersonales como una comunicación, negociación y mediación eficaces que permitan a los agentes del orden evitar la intensificación de la violencia y minimizar el conflicto. *Caso Atenco Vs. México*, nota al pie 244.

<sup>7</sup> Es cierto que en el párrafo 57 de la sentencia de Alvarado Espinoza Vs. México la Corte IDH remarcó como hecho contextual que el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU destacó que, como parte de la estrategia de militarización de la seguridad pública, se incluyó una elevada presencia de elementos militares al frente de las policías civiles o de las Secretarías de Seguridad Pública estatales. Como sustento, citó en nota al pie al Informe de 29 de diciembre de 2014 del Relator Especial sobre la tortura de la ONU tras su visita a México, en sentido que "La militarización de la seguridad pública se mantiene como estrategia, ya que más de 32,000 militares aún cumplen tareas propias de corporaciones civiles. También se incorporaron militares retirados o en licencia a corporaciones civiles de seguridad y se creó una Gendarmería con entrenamiento militar, lo que compromete los principios que deben regir la fuerza pública y las garantías de los detenidos ...".



De hecho, en nuestro continente –pero incluso también en Europa–<sup>8</sup> muchos países, como Argentina,<sup>9</sup> Colombia,<sup>10</sup> Chile,<sup>11</sup> Ecuador<sup>12</sup> y Brasil,<sup>13</sup>  **cuentan con fuerzas**

Con todo, es importante señalar que la Corte no recogió estos puntos –provenientes de un documento de *soft law* no vinculante–, en su estudio de fondo, más allá de decir que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial debe ser excepcional y subordinada a las corporaciones civiles (párrs. 181 y 182). En todo caso, el diverso informe de 2016 del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, –también citado por la Corte IDH en la nota al pie 397– notó que los agentes de la nueva Gendarmería habían recibido adiestramiento militar, y ello no fue obstáculo para que dicho Relator calificara como positiva la creación de la gendarmería fuera de la jurisdicción militar y que los derechos humanos regían su mandato, señalando que "México ha adoptado diversas medidas positivas en un intento por hacer frente a la impunidad [y] reducir la militarización de la seguridad pública ..."

<sup>8</sup> **Tratado entre el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos y la República Portuguesa por el que se Crea la Fuerza de Gendarmería Europea eurogendfor**

"ARTÍCULO 4. Misiones y tareas.

"1. Con arreglo al mandato de cada una de las operaciones y actuando de forma independiente o conjuntamente con otras fuerzas, eurogendfor deberá ser capaz de cubrir todo el espectro de las misiones policiales, mediante sustitución o refuerzo, durante todas las fases de una operación de gestión de crisis.

"2. Las Fuerzas FGE podrán actuar **bajo las órdenes de una autoridad civil o bajo el mando militar**.

"3. Eurogendfor podrá utilizarse para: **a.** realizar misiones de seguridad y orden público; **b.** controlar, asesorar, orientar y supervisar a la policía local en su trabajo cotidiano, incluidas las labores de investigación criminal; **c.** llevar a cabo tareas de vigilancia en lugares públicos, regulación del tráfico, control de fronteras e inteligencia general; **d.** realizar labores de investigación criminal, entre ellas la investigación de delitos, averiguación del paradero de delincuentes y su puesta a disposición de las autoridades judiciales competentes; **e.** protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público en caso de alteraciones del mismo; **f.** formación de agentes de policía de acuerdo con los estándares internacionales; y, **g.** formación de instructores, en particular a través de programas de cooperación."

<sup>9</sup> **Ley 19.349 Ley de Gendarmería Nacional**

"Art. 10. Gendarmería Nacional **depende del Comando en Jefe del Ejército**. En caso de conmoción interior o de guerra el Comando en Jefe del Ejército podrá asignar a Jefaturas y Unidades de Gendarmería nacional al Comando Militar correspondiente según su zona de actuación."

<sup>10</sup> **Ley 62 de 1993.**

"ARTÍCULO 10o. Del **Ministro de Defensa**. Para los efectos de dirección y mando la Policía Nacional depende del Ministro de Defensa."

<sup>11</sup> **Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile**

"Artículo 1o. Carabineros de Chile es una **Institución policial técnica y de carácter militar**, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley.

"Dependerá directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vinculará administrativamente con éste a través de la Subsecretaría del Interior."

<sup>12</sup> **Ley Orgánica de la Policía Nacional**

"Art. 2. La Policía Nacional es una Institución profesional y técnica, depende del Ministerio de Gobierno, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario, centralizada y única. Tiene por misión fundamental garantizar el orden interno



**policiales sujetas a disciplina militar**, las cuales incluso se encuentran adscritas a órganos de gobierno con vocación militar, o bien, tienen una relación de carácter auxiliar o complementaria a las fuerzas armadas.

Pese a ello, hasta ahora, **ni la naturaleza policial de estas fuerzas ni su convencionalidad ha sido cuestionada ante la Corte Interamericana** y ésta tampoco la ha puesto en entredicho de oficio, a pesar de que ha conocido de muchísimos casos en los que han figurado varias de dichas fuerzas policiales.<sup>14</sup>

y la seguridad individual y social. El personal que la conforma así como sus organismos, se sujetarán a la presente Ley, a la Ley de Personal de la Policía Nacional y más legislación especial. Se constituirá además, **fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas**, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y en la Ley de Seguridad Nacional."

#### **Ley de Seguridad Pública y del Estado**

**"Artículo 11.** De los órganos ejecutores. Los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos, conforme lo siguiente:

"...

"b) Del orden público: Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, y, **Policía Nacional**.—La protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Corresponde a la Policía Nacional su ejecución, la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Coordinará su actuación con los órganos correspondientes de la función judicial."

**"Art. ... [sic] –Complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional.**— Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, **las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional.**"

#### <sup>13</sup> **Constitución de la República Federativa de Brasil**

"Artículo 144. La seguridad pública es un deber del Estado, un derecho y una responsabilidad de todos, se ejerce para la preservación del orden público y de la integridad de las personas y del patrimonio, por medio de los siguientes órganos: I— la Policía Federal; II— la Policía Federal de Carreteras; III— la Policía Federal Ferroviaria; IV— el cuerpo de policía civil; V— el cuerpo de **policía militar** y los cuerpos de bomberos militares; VI— la policía penitenciaria federal, estatales y distrital. (Incorporado por la EC 104/2019) ...

"Párrafo 6. Las policías militares y los cuerpos de bomberos militares, las fuerzas auxiliares y la reserva del Ejército, están subordinadas, al igual que las policías civiles y las policías penitenciarias estatales y distrital, a los gobernadores de los estados, del Distrito Federal y de los territorios. (Modificado por la EC 104/2019)."

<sup>14</sup> **Policía Nacional de Colombia:** Casos Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica (2022); Bedoya Lima y otra (2021); Omeara Carrascal (2018); Vereda La Esperanza (2017); Yarcé y otras (2016); Rodríguez Vera y otros (2014); Manuel Cepeda Vargas (2010); Valle Jaramillo y otros (2008); Masacre de La Rochela (2007); Masacres de Ituango (2006); Gutiérrez Soler (2005); Masacre de Mapiripán (2005); 19 Comerciantes (2004) y Las Palmeras (2001).



Consecuentemente, si de acuerdo con la jurisprudencia interamericana –la cual, como se dijo, constituyó un elemento importante en la configuración de la reforma constitucional en materia de seguridad pública– **la naturaleza civil o militar de una institución se define por sus objetivos y su entrenamiento**, cabe concluir entonces que el mero hecho de que personal militar o de marina colabore en la Guardia Nacional –e, incluso, lleve a cabo funciones administrativas y/o de control– no desnaturaliza por sí misma su carácter civil.

Elo es así, máxime que la propia Constitución establece en su artículo 21 que el objetivo de dicha institución es salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en la propia Constitución y las leyes en la materia; la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. Así como que el entrenamiento y capacitación de sus elementos deberá regirse en todo caso por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

En definitiva, **ni a nivel constitucional ni convencional se prohíbe que las policías civiles cuenten con una formación y disciplina militar**. Así lo disponen incluso expresamente el artículo cuarto, fracción II, párrafo 3, y el diverso sexto transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, cuando dan su permisión para que las normas relativas a estructura y disciplina,

---

**Carabineros de Chile:** Caso Norín Catrimán y otros (2014). También los casos con hechos acaecidos durante el régimen militar: Órdenes Guerra y otros (2018); García Lucero (2013) y Almonacid Arellano y otros (2006).

**Gendarmería Argentina:** Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (2020); Jenkins (2019), y Torres Millacura y otros (2011).

**Policía militar de Brasil:** Casos Sales Pimenta (2022); Herzog y otros (2018); Favela Nova Brasilia (2017) y Escher y otros (2009).

**Policía Nacional de Ecuador:** Aroca Palma y otros (2022); Mina Cuero (2022); Cortez Espinoza (2022); Casierra Quiñonez y otros (2022); Villarroel Merino y otros (2021); Garzón Guzmán y otros (2021); Guachalá Chimbo y otros (2021); Montesinos Mejía (2020); Guzmán Albarracín y otras (2020); Valencia Hinojosa y otra (2016); García Ibarra (2015); Gonzales Lluy y otros (2015); Sarayaku (2012); Palma Mendoza (2012); Vera Vera y otra (2011); Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez (2007); Zambrano Vélez (2007); Tibi (2004); Suárez Rosero (1997).



servicios, ascenso puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.<sup>15</sup>

Consecuentemente –y en congruencia con dichos criterios– para que la Guardia Nacional perdiera su naturaleza civil sería necesario que la ley le otorgara objetivos de seguridad nacional y no de seguridad pública, o bien, que sus integrantes fueran entrenados para "derrotar al enemigo" o para llevar a cabo en sus labores cotidianas tácticas o técnicas de combate propios de la guerra en lugar de tácticas de control policial (cosa que, por lo demás, ni la Constitución ni las leyes establecen). Sin embargo, insisto, el mero hecho de que tanto su mando organizativo como sus integrantes estén sujetos a la "disciplina militar" o formen parte de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, de ninguna manera altera *per se* su naturaleza civil (siempre y cuando, por supuesto, ésta preserve objetivos y entrenamiento propiamente civiles).

Por lo demás, vale señalar que dotar a las policías civiles de una formación militar es algo que no sólo no está prohibido, **sino que puede resultar en algunos casos incluso deseable**. En efecto, no son pocos los casos de éxito en el derecho comparado que han adoptado ese esquema. En contrapartida, instituciones policiales exentas de controles disciplinarios propios del ámbito militar han probado ser menos efectivas, tal como lo demuestra la fallida estrategia de

<sup>15</sup> "Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

"...

"II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:

"1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;

"2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;

"3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."

"Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."



seguridad que prevaleció en nuestro país durante las últimas décadas y que favoreció la infiltración del crimen organizado entre sus filas, incluso al nivel del más alto mando.

En resumen: de ninguna parte del texto del artículo 21 constitucional, ni del resto de disposiciones modificadas en dos mil diecinueve, su teleología o procedimiento legislativo, se desprende una prohibición expresa que impida al legislador secundario establecer en la legislación ordinaria una *colaboración importante* de las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina en labores de control, integración y capacitación de la Guardia Nacional. Esto último, claro está, siempre que la ley respete la "adscripción" de dicha institución a la secretaría del ramo de seguridad pública, así como las funciones exclusivas de esta última (como son la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones), en tanto que –por mandato constitucional– las grandes líneas de la política en materia de seguridad pública tienen que ser desarrolladas por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Adicionalmente –y esto me parece de la mayor importancia– debe resaltarse que el hecho de que las Secretarías de Defensa y de Marina intervengan en funciones de control y operación de la Guardia Nacional no implica "militarizar" la institución. **Ello es así, pues no debe perderse de vista que tanto las Secretarías de la Defensa Nacional como de Marina son Secretarías de Estado pertenecientes a la administración pública centralizada, cuyos titulares son secretarios de despacho y su jefe es el presidente de la República.**

En otras palabras, no hay que confundir las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, con el Ejército, la Fuerza Aérea o la Armada. **Ni la Secretaría de la Defensa Nacional es el Ejército,<sup>16</sup> ni la Secretaría de Marina es la Armada de México.<sup>17</sup>** Como dije, las primeras son instituciones pertenecientes a la administración pública centralizada, entre cuyas funciones se encuentra la organización, administración y preparación de las segundas, **las cuales integran la Fuerza Armada Permanente.**

<sup>16</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

"ARTÍCULO 29. A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; ..."

<sup>17</sup> "ARTÍCULO 30. A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Organizar, administrar y preparar la Armada; ..."



Tal interpretación sobre la naturaleza de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, por cierto, **no es para nada novedosa en nuestro país**, sino que ha sido sostenida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en otras ocasiones.

Recientemente, por ejemplo, al resolver por *unanimidad* de votos los amparos en revisión **440/2018**<sup>18</sup> y **506/2018**,<sup>19</sup> la Segunda Sala analizó y reconoció la constitucionalidad del traslado de las capitanías de puerto a la Secretaría de Marina,<sup>20</sup> para lo cual, entre otras consideraciones, expresamente sostuvo que "**... existe una distinción constitucional y legal entre instituciones militares, y las Secretarías de Estado como dependencias administrativas que pertenecen al Ejecutivo Federal y coadyuvan en el despacho de los asuntos que le son encomendados**".

En efecto, en dicho precedente la Segunda Sala explicó que "**la Secretaría de Marina ha sido entendida o conceptualizada por el legislador como una dependencia del Ejecutivo Federal a la que se le pueden atribuir aspectos ajenos a la disciplina militar, en tanto, se reitera, no se le debe confundir con la diversa Armada de México**". Lo anterior es así, se dijo, toda vez que "**con independencia de las personas específicas que sean designadas por dicha Secretaría del Ejecutivo Federal para el ejercicio de tales atribuciones, lo cierto es que en el desempeño de las mismas deberán observar los principios que rigen el actuar de las autoridades administrativa**".

Por lo demás, debe señalarse que el hecho de que un general de división en activo y un almirante dirijan, respectivamente, tales secretarías, es un requisito contingente que se encuentra regulado en las leyes respectivas y no a nivel constitucional.<sup>21</sup> Incluso, hay que recordar que la más reciente reforma a los artículos

<sup>18</sup> Resuelto el doce de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.

<sup>19</sup> Resuelto el tres de octubre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos.

<sup>20</sup> Se planteó la constitucionalidad de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, 8 bis, 9, 30, 37, 38, 49, 53, 60, 64, 71, 159, fracción II, 181, 183 y 281 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos."

<sup>21</sup> **Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**

"ARTÍCULO 16. El Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea lo ejercerá el secretario de la Defensa Nacional, el cual será un General de División del Ejército, hijo de padres mexicanos; y que, con objeto de establecer distinción respecto del resto de militares del mismo grado, se le denominará solamente General."

**Ley Orgánica de la Armada de México**

"Artículo 8. Los Mandos se clasifican en:

"I. Titulares, los designados con este carácter por el Mando Supremo o Alto Mando y quienes lo ejerzan serán de la milicia permanente; ..."





34, fracción I y 35 de Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,<sup>22</sup> **creó la figura del comandante del Ejército**, cargo que antes detentaba de manera natural el secretario de la Defensa Nacional, **lo que reitera la naturaleza de la Secretaría de la Defensa Nacional como una dependencia perteneciente a la administración pública federal, posibilitando incluso que cualquier persona pueda, previa reforma legal, ser titular de la secretaría.**

Consecuentemente, si las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina son dependencias pertenecientes a la administración pública federal, es claro que los esquemas de colaboración entre estas últimas y la Secretaría de Seguridad –en tanto organismos de la administración pública centralizada– **de ninguna manera desvirtúan el propósito del artículo 21 constitucional.** Lo anterior es así, máxime que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el legislador cuenta con un amplio margen de libertad configurativa en materia de diseño de la administración pública. Así se ha reconocido, entre otros precedentes, en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018, así como en la controversia constitucional 30/2019,<sup>23</sup> donde se analizaron diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Además, tampoco hay que olvidar que el presidente de la República, en su faceta de jefe de Estado, es el **comandante supremo de las Fuerzas Armadas** y en su faceta de jefe de Gobierno es la cabeza de la administración pública federal, de manera que en ambos casos en nuestro país la Fuerza Armada Permanente y las secretarías respectivas se encuentran subordinadas al poder civil.

#### <sup>22</sup> **Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**

"ARTÍCULO 34. Los mandos superiores operativos recaerán en:

"I. El comandante del Ejército;

"II. El comandante de la Fuerza Aérea;

"III. Los comandantes de Regiones Militares o Aéreas;

"IV. Los comandantes de Zonas Militares;

"V. Los comandantes de las Grandes Unidades Terrestres o Aéreas;

"VI. Los comandantes de las Unidades conjuntas o combinadas, y

"VII. Los comandantes de las Unidades Circunstanciales que el Alto Mando determine implementar."

"ARTÍCULO 35. El secretario de la Defensa Nacional ejercerá el Mando de las Fuerzas a través del **comandante del Ejército**, del comandante de la Fuerza Aérea, de los comandantes de las regiones militares ejercerlo directamente, cuando así sea requerido por motivos del servicio."

<sup>23</sup> Resueltas el veintitrés de mayo de dos mil veintidós, donde se reconoció la validez, entre otros temas de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y las Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo de las Entidades Federativas.



Y por si todo lo anterior no fuera suficiente, no debe perderse de vista que –más allá de la innegable naturaleza civil de la guardia nacional plasmada en el artículo 21– fue el propio Poder Reformador de la Constitución quién previó que **durante su arranque la Guardia Nacional debía contar con una fuerte intervención de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como de elementos de la Fuerza Armada Permanente para la formación del nuevo cuerpo.**

En efecto, como referí al inicio de este voto, de esto último dan cuenta específicamente **cuatro de los artículos transitorios** del decreto de reformas de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve:

En primer lugar, en el **segundo transitorio** se previó que la Guardia Nacional se conformará con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el presidente de la República.

A este respecto, debe señalarse que tampoco la integración de la Guardia Nacional con elementos provenientes de la policía militar y naval militariza la institución, puesto que en el artículo segundo transitorio se eligió a los elementos más afines con la función policial y, además, en el proceso de reformas se dejó claro en la comparecencia del primero de febrero de dos mil diecinueve, ante el Senado de la República, específicamente en la participación del general secretario que estos elementos tendrían que ser capacitados policialmente, específicamente en materia de proximidad social y la prevención del delito. Así, en el artículo noveno transitorio de la LGN<sup>24</sup> se previó expresamente que dichos elementos deben acreditar los cursos de capacitación que al efecto señale la secretaría para obtener el certificado único policial.

De hecho, se han reestructurado los planes y programas de estudio de los planteles de formación (Heroico Colegio Militar, Colegio del Aire y de la Escuela Militar de Sargentos) e implementando la licenciatura y la especialidad en seguridad

<sup>24</sup> "Noveno. La Secretaría establecerá, con la participación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un esquema que garantice que todos los integrantes de la Policía Federal, Policía Naval y Policía Militar previo a causar alta en la Guardia Nacional, cumplan con los requisitos de ingreso y permanencia previstos en la presente Ley.

"Los elementos de las Policías Militar y Naval asignados a la Guardia Nacional, deberán acreditar los cursos de capacitación que al efecto señale la Secretaría para obtener el Certificado Único Policial en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y cumplir con sus actividades policiales."



pública y se han graduado 4,169 mandos (1,446 oficiales y 2,773 escala básica) y se han elaborado 40 manuales de aspectos jurídicos técnicos y tácticos policiales para la Guardia Nacional. La Guardia Nacional carece hoy en día de centros de adiestramiento. Sin embargo, Sedena ha empleado sus 12 Centros de adiestramiento Regional para capacitar con formación policial a los 47,472 elementos y unidades, que han sido reclutados desde 2019.

Por otra parte, en dicho transitorio también se facultó al Ejecutivo Federal para designar al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las Secretarías del ramo de Seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina, otro órgano donde se plasma el esquema de colaboración que el decreto regula.

Por su parte, en el **artículo tercero** –que regula los derechos de los elementos que se comisionan a la Guardia Nacional– se ordenó que aquellos elementos, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conserven su rango y prestaciones. Además, ni el artículo segundo ni el tercero transitorio dicen algo sobre la exclusión del fuero militar para los elementos que integren la Guardia Nacional. No hay instrucción en ese sentido.

Finalmente, se encuentran los **artículos quinto y sexto transitorios**. El primero de ellos faculta al presidente de la República durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor de la reforma, para disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Se trata de una autorización provisional que va ligada a la puesta en marcha de la Guardia Nacional, precepto que hemos interpretado en la controversia constitucional 90/2020.

Por su parte, el **artículo sexto transitorio** dispone que para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de la Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, en los siguientes ejes temáticos: a) El establecimiento de su estructura jerárquica; b) Sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicio; y, c) La instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Sobre este punto, es importante destacar que en la minuta enviada por la Cámara de Diputados a la Cámara de Senadores se preveía una redacción muy similar



que regulaba la intervención de la Secretaría de la Defensa Nacional, con una vocación permanente, y formaba parte del texto del artículo 21 constitucional.<sup>25</sup> El contenido esencial de este precepto fue trasladado al sexto transitorio y ahora está ligado a la puesta en marcha de la Guardia Nacional y al plazo de nueve años regulado en el quinto transitorio. Lo cual pone de relieve que no desapareció la intervención de la Secretaría de la Defensa Nacional, sino que se amplió a la Secretaría de Marina y se condicionó al tiempo en que la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

En suma, de la revisión del régimen transitorio de la reforma constitucional en materia de seguridad de dos mil diecinueve –al cual la sentencia concede a mi juicio un peso menor o secundario– **es posible desprender que su implementación pasa necesariamente por una intervención fuerte de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.**

Todo lo cual corrobora lo antes dicho, en el sentido de que la naturaleza civil que ordena el artículo 21 de la Constitución General no se altera por la mera participación de tales secretarías en la conformación y control de la Guardia Nacional o con la adopción de una disciplina homóloga a la militar. Lo anterior, insisto, siempre y cuando la finalidad y el entrenamiento sean acordes al parámetro interamericano antes referido.

\*\*\*

En lo que respecta específicamente al mandato de "adscripción" de la Guardia Nacional a la secretaría del ramo de Seguridad a que se refiere el artículo 21 de la Constitución, si bien el Texto Constitucional no especifica el alcance de dicha previsión, considero que dicho lineamiento constitucional tampoco se violaba en el presente caso, pues de la simple lectura del decreto impugnado se advierte que:

(i) La Guardia Nacional continúa adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (artículo 4 de la LGN);<sup>26</sup> además de que,

<sup>25</sup> La dependencia del ramo de Seguridad formulará el programa nacional en la materia, así como los respectivos programas operativos, políticas, estrategias y acciones. La dependencia del ramo de la Defensa Nacional, conforme a la ley, dispondrá lo necesario para que la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."

<sup>26</sup> "Artículo 4. La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría."



- (ii) Dicha secretaría conserva la facultad de: (a) formular la estrategia de seguridad pública, en colaboración con la Sedena; (b) expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional; (c) formular las políticas, programas y acciones que deriven de la estrategia nacional; (d) nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones y Unidades Especiales; (e) suscribir convenios de colaboración, entre otras (artículo 13 de la LGN),<sup>27</sup> así como organizar, dirigir y supervisar a las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción (artículo 30 Bis de la LOAPF).<sup>28</sup>

En ese sentido, contrario a lo que sostuvo la mayoría, considero que el decreto impugnado no vació de contenido el mandato del artículo 21 constitucional, pues además de que mantuvo la adscripción de la Guardia a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, reservó a esta última facultades muy relevantes de conformidad con el Texto Constitucional, al grado que el control operativo y administrativo por parte del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional debe ajustarse en todo momento a la estrategia, políticas y programas que ésta formule.

#### <sup>27</sup> De la Secretaría.

**"Artículo 13.** A la persona titular de la Secretaría le corresponden las facultades siguientes:

"I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;

"II. Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;

"III. Derogada.

"IV. Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional;

"V. Derogada.

"VI. Derogada.

"VII. Derogada.

"VIII. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;

"IX. Nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia;

"X. Suscribir los convenios de colaboración con las entidades federativas y Municipios respecto de la participación de la Guardia Nacional, y

"XI. Las demás establecidas en esta Ley y demás disposiciones aplicables."

<sup>28</sup> **ARTÍCULO 30 BIS.** A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...

"III. Organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, en coordinación con las dependencias competentes y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; ..."



En efecto, de la revisión del decreto impugnado, se advierte que si bien se otorgó al titular de la Secretaría de la Defensa Nacional el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, no se trata de un control total u omnímodo, pues el artículo 13 Bis, fracción I, de la ley es claro al señalar que la persona titular de la secretaría deberá ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia "en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública".<sup>29</sup>

Por todas estas razones, me parece que tampoco desde esta perspectiva puede decirse que la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional en el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional supone una violación a las bases constitucionales previstas en el artículo 21 constitucional.

\*\*\*

A mi juicio, una correcta interpretación de la Constitución exigía tomar en consideración que la puesta en marcha de una institución del tamaño de la Guardia Nacional demanda una enorme cantidad de recursos presupuestales que tienen su origen en diversas secretarías, recursos administrativos, materiales y humanos, así como de complicados ejercicios de ingeniería administrativa, civil y logística; y que armar una institución de este tamaño a partir de cero sería prácticamente imposible sin el apoyo y la experiencia de una institución como la Secretaría de la Defensa Nacional, pues ello pasa por la implementación sistemas operativos, logísticos, de adiestramiento y de administración que serían imposibles de concretar en una institución nueva sin ningún tipo de apoyo.

<sup>29</sup> **Artículo 13 Bis.** A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

"I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;

"II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;

"III. Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;

"IV. Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI, de esta Ley;

"V. Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;

"VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y

"VII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables."



Al respecto, no hay que olvidar que la Guardia Nacional se creó para romper con una institución policial viciada que tuvo dos procesos no exitosos de reestructuración y, en esencia, para generar una desvinculación del aparato institucional con el crimen organizado. La razón de ser de su creación se encuentra en tratar de no repetir los errores del pasado que llevaron a la necesidad de prescindir de un cuerpo policial con tan sólo veinte años de existencia, y no, como parece desprenderse de la sentencia, en combatir la presencia de las Fuerzas Armadas en la vida pública.

En definitiva, intentar sostener una interpretación del artículo 21 constitucional y de la Guardia Nacional como una institución químicamente "pura", ajena a cualquier elemento militar, no resulta sostenible, pues su interpretación sistemática y teleológica camina en un sentido distinto al que nos presenta hoy la sentencia finalmente adoptada por la mayoría.

No pierdo de vista que en ocasiones los trabajos legislativos pueden dar luz sobre el significado de una determinada disposición constitucional. Sin embargo, para que tales argumentos puedan ser considerados por un tribunal es necesario –como condición mínima racional– que de dicho proceso se desprenda una intención clara del órgano legislativo y que además, tal intención sea consistente o compatible con los significados que razonablemente admite el texto a interpretar.

En todo caso, este tribunal debe ser extremadamente cuidadoso con las inferencias que extraiga a partir de tales procedimientos. No hay que olvidar que los órganos parlamentarios están constituidos de forma plural y que en no pocas ocasiones, no es posible desprender una "única" intención legislativa. De este modo, el hecho de que –como en el caso– el Texto Constitucional finalmente aprobado no coincida en sus términos con la iniciativa original o con los dictámenes formados en el curso del procedimiento legislativo, **no implica necesariamente que se haya adoptado una visión totalmente contraria, opuesta o completamente antitética a la original.** Se trata más bien de la reforma que fue posible construir a partir de ciertos consensos, **los cuales tienen que interpretarse de manera sistemática, incluyendo a los artículos transitorios.**

En el caso, sin embargo, como he venido insistiendo, ni del texto finalmente aprobado del artículo 21 constitucional –interpretado a la luz de la doctrina de la Corte Interamericana–, ni del régimen transitorio de la reforma constitucional de dos



mil diecinueve, o de su teleología, se desprende que la intención final del Poder Reformador de la Constitución hubiere sido "proscribir" cualquier participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en el control operativo o administrativo de la Guardia Nacional.

Podrá gustarnos o no esta conclusión. Podremos tener opiniones, criterios o ideologías distintas, sin embargo, nuestra tarea como Tribunal Constitucional es interpretar el Texto Constitucional de manera sistemática, no a partir de lo que "no quedó", menos aun cuando esta interpretación choca con la teleología del artículo 21 constitucional y con el contenido expreso de los artículos transitorios.

Por todas estas razones es que me aparto del parámetro utilizado en la sentencia.

\*\*\*

## **II. Voto particular en relación con traslado de las facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional**

En este apartado la sentencia analiza el conjunto de reformas en las facultades de las secretaría del ramo de la seguridad pública y la Defensa, cuyo efectivo era trasladar el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional. La mayoría de Ministras y Ministros votaron a favor de la invalidez de los artículos 29, fracción IV,<sup>30</sup> en su porción normativa "y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como de la invalidez de la porción normativa "de la Defensa Nacional" contenida en los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, todos de Ley de la Guardia Nacional.

No comparto dicha determinación por lo siguiente:

<sup>30</sup> "ARTÍCULO 29. A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana."





En primer lugar, en lo que respecta al mandato de "adscripción" de la Guardia Nacional a la secretaría del ramo de Seguridad, como ya expliqué, considero que dicho lineamiento constitucional no se viola en el presente caso, pues de la simple lectura del decreto impugnado se advierte que:

- (i) La Guardia Nacional continúa adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (artículo 4 de la LGN);<sup>31</sup> además de que
- (ii) Dicha secretaría conserva la facultad de: (a) formular la Estrategia de Seguridad Pública, en colaboración con la Sedena; (b) expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional; (c) formular las políticas, programas y acciones que deriven de la Estrategia Nacional; (d) nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones y Unidades Especiales; (e) suscribir convenios de colaboración, entre otras (artículo 13 de la LGN)<sup>32</sup> y organizar, dirigir y supervisar a las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción (artículo 30 Bis de la LOAPF).<sup>33</sup>

<sup>31</sup> **"Artículo 4.** La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría."

<sup>32</sup> **De la Secretaría.**

**"Artículo 13.** A la persona titular de la Secretaría le corresponden las facultades siguientes:

"I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;

"II. Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;

"III. Derogada.

"IV. Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional;

"V. Derogada.

"VI. Derogada.

"VII. Derogada.

"VIII. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;

"IX. Nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia;

"X. Suscribir los convenios de colaboración con las entidades federativas y Municipios respecto de la participación de la Guardia Nacional; y,

"XI. Las demás establecidas en esta Ley y demás disposiciones aplicables."

<sup>33</sup> "ARTÍCULO 30 BIS. A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...

"III. Organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, en coordinación con las dependencias competentes y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; ..."



Como referí en el apartado anterior, dicho esquema de colaboración no implica una desnaturalización del carácter civil de aquella previsto en el artículo 21, puesto que no modifica ni la finalidad ni el entrenamiento de los elementos de la Guardia Nacional, y, además, es acorde con el régimen transitorio de la reforma constitucional.

En ese sentido, considero que el artículo 29, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los diversos 12, fracción I, 13 Bis y 23 de la Ley de la Guardia Nacional se inscriben dentro de un esquema de colaboración entre órganos de la administración pública federal, respecto del cual –como señalé anteriormente– el Congreso de la Unión tiene libertad de configuración para hacer más eficiente la administración pública.

Adicionalmente, es importante aclarar que en términos de los artículos que se analizan el secretario de la Defensa Nacional ejerce un **control** operativo y administrativo,<sup>34</sup> mientras que el **mando** operativo y administrativo le corresponde al comandante de la Guardia Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 15, fracciones I y II.<sup>35</sup> Esta diferencia es importante, porque en realidad quien toma las decisiones es el comandante de la Guardia Nacional, aunque las mismas están sujetas a la supervisión del secretario de la Defensa Nacional, con la finalidad de ir consolidando desde el aspecto administrativo y operativo dicha institución policial.

Por lo demás, el control operativo tampoco conlleva una desnaturalización de la naturaleza civil de la Guardia Nacional, puesto que los preceptos impugnados no están alterando ni el objetivo ni el entrenamiento que deben recibir sus elementos en términos del artículo 21 constitucional y con lo previsto expresamente en el diverso noveno transitorio de la Ley de la Guardia Nacional, que ordena su capacitación previa para cumplir con sus actividades civiles.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> "Artículo 13 Bis. A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

"I. Ejercer el **control operativo y administrativo** de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones; ..."

<sup>35</sup> "Artículo 15. A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes:

"I. Ejercer el mando operativo de la Guardia Nacional;

"II. Coordinar, administrar, capacitar, dirigir y supervisar a la Guardia Nacional."

<sup>36</sup> "Noveno. La Secretaría establecerá, con la participación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un esquema que garantice que todos los integrantes de la Policía



En efecto, la Guardia Nacional permanece en todo momento bajo la dirección de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Comandancia de la Guardia Nacional. La primera formula la estrategia y dirige el gabinete de seguridad ciudadana, por lo que no tiene subordinación, sino ascendencia sobre el secretario de la Defensa Nacional en las grandes líneas de la seguridad pública y, además, es la encargada de la organización, dirección y supervisión de la Guardia Nacional, en términos del artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>37</sup> El comandante de la Guardia, por su parte, es quien toma las decisiones operativas y administrativas que son controladas por el secretario de la Defensa Nacional con la finalidad de que dicha institución no se desvíe de sus objetivos constitucionales, como lo hicieron sus predecesoras.

En definitiva, que la Secretaría de la Defensa Nacional colabore con el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional no vacía de contenido ni desplaza las facultades de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, pues tanto las decisiones que toma de manera originaria el comandante de la Guardia Nacional como la supervisión del secretario de la Defensa Nacional tienen que llevarse a cabo dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y del Programa Nacional de Seguridad Pública y, además, la secretaria conserva la facultad de organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción.

En cuanto al aspecto presupuestal, el hecho de concentrar los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación en la Secretaría de la Defensa Nacional, tiene que ver no sólo con la eficiencia y con ese control

---

Federal, Policía Naval y Policía Militar previo a causar alta en la Guardia Nacional, cumplan con los requisitos de ingreso y permanencia previstos en la presente Ley.

"Los elementos de las Policías Militar y Naval asignados a la Guardia Nacional, deberán acreditar los cursos de capacitación que al efecto señale la Secretaría para obtener el Certificado Único Policial en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y cumplir con sus actividades policiales."

<sup>37</sup> "ARTÍCULO 30 BIS. A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...

"III. Organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, en coordinación con las dependencias competentes y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; ..."



enfocado al sano crecimiento de dicha institución policial, sino con la enorme complejidad que es echar adelante una institución de la envergadura de la Guardia Nacional, mientras al mismo tiempo se liquida otra, como lo es la Policía Federal.<sup>38</sup>

Por último, aun si se adoptara una interpretación *restringida* respecto de la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional en la puesta en marcha de la Guardia Nacional, el esquema planteado sería constitucional si se interpreta de acuerdo con el artículo sexto transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de guardia nacional, pues el mismo dispone que para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de la Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad y está ligado al plazo de nueve años previsto en el artículo quinto transitorio.

En ese sentido, me parece que los preceptos mencionados debieron ser interpretados en todo caso a la luz del artículo sexto transitorio del decreto de reformas constitucionales, en el sentido de que el contenido de estos numerales está sujeto a la temporalidad señalada en artículo quinto transitorio. Como señalé, la tutoría de la Guardia Nacional fue atribuida a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, acorde con lo dispuesto por la ley para el establecimiento de los ejes temáticos antes referidos que se ven reflejados fundamentalmente en el artículo 13 Bis de la Ley de la Guardia Nacional.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> La Guardia Nacional opera hoy en día con cerca de 104,000 elementos, y se tiene proyectado que para el 2041 opere con 157,971. La Policía Federal alcanzó como máximo 33,783 elementos. Debe recordarse que la disolución de la Secretaría de Seguridad Pública y la incorporación de la Comisión Nacional de Seguridad a la SEGOB en el sexenio pasado fue un enorme problema en términos logísticos y presupuestales y en el manejo de plazas.

<sup>39</sup> "Artículo 13 Bis. A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

"I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;

"II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;

"III. Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;

"IV. Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI, de esta Ley;

"V. Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;

"VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y

"VII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables."



Al término de ese plazo, el control seguiría siendo de la Secretaría de Seguridad Pública, acorde con lo previsto en el artículo 30 Bis, fracción III, de la LOAPF.

\*\*\*

Por las anteriores consideraciones es que voté en contra y por la validez del artículo 29, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como, los diversos 12, fracción I, 13 Bis y 23 de la Ley de la Guardia Nacional son constitucionales, pues no implican un traslado de facultades de mando ni un cambio de adscripción de la Guardia Nacional, sino un esquema de colaboración entre órganos de la administración pública centralizada que es perfectamente compatible con el esquema de libertad de configuración a cargo del Congreso de la Unión, pues dicho control en nada altera el carácter civil de la Guardia Nacional, pues no implica una modificación de sus objetivos o de las características del entrenamiento de los elementos de la GN.

### **III. Voto particular en relación con la figura de la Comandancia**

En este apartado, la sentencia analiza un cúmulo de reformas en torno a la Comandancia General de la Guardia Nacional y, en específico, al nombramiento de su persona titular y a las facultades que éste detenta. La mayoría de las y los Ministros votó por declarar la invalidez del artículo tercero transitorio del decreto impugnado, así como de las porciones normativas "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional" y "grado jerárquico de comisario general y" del artículo 14, párrafo primero, y fracción III, respectivamente y la porción normativa "de la Defensa Nacional" del diverso 15, fracción VII, de la misma ley.

Tampoco compartí dicha conclusión por las razones siguientes:

En lo relativo al nombramiento del comandante, a propuesta del secretario de la Defensa Nacional, previsto en el primer párrafo del artículo 14 de la ley, considero que el mismo resulta acorde con el diverso 21 constitucional, pues no desnaturaliza el carácter civil de la Guardia Nacional, en tanto que –como he venido diciendo– la Secretaría de la Defensa Nacional es una Secretaría de Estado perteneciente a la administración pública centralizada y, sobre todo, porque la decisión final la toma el presidente de la República, quien es la cabeza



de aquélla en términos del artículo 90 de la Constitución General.<sup>40</sup> No se puede concluir la pérdida del carácter civil de la Guardia Nacional cuando el nombramiento es realizado por el titular del Ejecutivo Federal y cuando tampoco se altera ni el objetivo ni el entrenamiento de la Guardia Nacional.

Por cuanto hace al requisito de contar con el grado jerárquico de comisario general previsto en el artículo 14, fracción III, y en el diverso tercero transitorio, por una parte, considero que la sentencia construye su razonamiento a partir de meras especulaciones, y no del análisis del texto impugnado, el cual no regula en ningún lugar como requisito el ser un militar con un grado equivalente al de comisario general. En mi opinión, el primer párrafo del artículo 14 de la ley debió reconocerse constitucional, pues la sentencia pierde de vista que el titular de la Comandancia no puede ser un militar en activo de acuerdo con lo previsto en la fracción VII del artículo 14 y la fracción IX del diverso 25 de la Ley de la Guardia Nacional.<sup>41</sup>

Por otra parte, de ningún precepto de la Constitución General se desprende que haber tenido la condición de militar implique una inhabilitación perpetua para desempeñar un cargo en materia de seguridad pública, cuestión que difícilmente podría ser conforme con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General.

<sup>40</sup> Art. 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. "La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

"La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

"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."

<sup>41</sup> Artículo 14. La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y deberá reunir los requisitos siguientes:

"...

"VII. En su caso, el requisito establecido en la fracción IX del artículo 25 de esta ley."

"Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:

"...

"IX. En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales."



Además, el hecho de que el primer párrafo del artículo 14, fracción III, de la Ley de la Guardia Nacional establezca como requisito el tener el carácter de comisario general, es acorde con el Sistema de Carrera de Guardia Nacional previsto en el título tercero de la misma ley, así como con la habilitación a la ley para determinar la estructura de dirección de la Guardia, prevista en el penúltimo párrafo del artículo 21 constitucional.

De acuerdo con la mayoría, los riesgos del esquema en cuestión son: **(a)** que *"el requisito de contar con un grado jerárquico al interior de la Guardia Nacional para ocupar el cargo de comandante reduce el universo de posibles aspirantes al cargo, excluyendo, en primer lugar, a la sociedad civil"*; y, **(b)** que ello *"genera una predisposición a que el titular, encargado de la labor de dirigir y administrar a la Guardia Nacional, sea un elemento asignado de las Fuerzas Armadas, pues es sólo éste quien podrá acceder a ese grado jerárquico en los próximos años, además de que, su nombramiento dependerá de la propuesta que haga la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional."*

Si bien es cierto que tales riesgos podrían derivar de los artículos transitorios del decreto de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional (específicamente de los artículos segundo y tercero), **no veo cómo podría ser inconstitucional una situación que tiene su origen en el propio Texto Constitucional**. A mi juicio, con ello nuevamente se pasa por alto que la regulación de la Guardia Nacional también se encuentra en los artículos transitorios y la participación que la Constitución General otorga a los elementos militares para la conformación de la Guardia Nacional.

Por otra parte, en cuanto al artículo tercero transitorio impugnado, el texto ni siquiera hace referencia al grado. Es decir, el cargo puede ser ocupado por cualquier persona y no necesariamente por un elemento proveniente de las Fuerzas Armadas. Y, en última instancia, más allá de la propuesta del secretario de la Defensa Nacional, la decisión final también la toma el Ejecutivo Federal.

Por todo lo anterior, considero que debió reconocerse la validez del artículo 14, primer párrafo y fracción III, así como del diverso tercero transitorio del decreto de reformas a la Ley de Guardia Nacional.

\*\*\*

Finalmente, tampoco comparto la invalidez de la fracción VII del artículo 15 de la Ley de la Guardia Nacional,<sup>42</sup> pues considero que la facultad del comandante

<sup>42</sup> Artículo 15. A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes:



para proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, es acorde con la libertad de configuración del legislador y con el esquema de colaboración previsto en el artículo sexto transitorio del decreto de reformas en materia de Guardia Nacional. Con ello, además, se logra el objetivo consistente en que las normas relativas a estructura y disciplina, servicios y ascensos puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente, aunado a que de ninguna manera se altera el objetivo o entrenamiento de los elementos de la Guardia Nacional.

#### **IV. Voto particular en relación con la modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares**

En este apartado, la mayoría votó por la invalidez de los artículos 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; y 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como del segundo párrafo del diverso 1o. de la Ley de Ascensos y Recomendaciones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Nuevamente me separé de la invalidez en este punto, pues considero que no existe un fraude a la Constitución, como se indica en la sentencia. Por el contrario, considero que tales preceptos encuentran sustento en lo previsto en los artículos segundo y tercero transitorios del decreto de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional. De hecho, se trata de la consecuencia lógica de la asignación de los elementos de la policía militar a dicho cuerpo policial.

Efectivamente, en el segundo transitorio se prevé que la Guardia Nacional se conformará con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que se determine en acuerdos de carácter general por el presidente de la República. Se trata de elementos militares con formación policial y que por tanto, tienen mayor afinidad a las funciones de la Guardia Nacional. Tales

---

"...

"VII. Proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del reglamento."





elementos, además, fueron capacitados en formación policial y proximidad al momento de su incorporación a la Guardia Nacional.

En el artículo tercero se regulan los derechos de los elementos que se comisionan a la Guardia Nacional. Así, se ordena que aquellos elementos, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conserven su rango y prestaciones. Asimismo, se establece que la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, se respeten los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad.

Al respecto, es importante destacar que ni el artículo segundo ni el tercero transitorios disponen la exclusión del fuero militar para los elementos que integren la guardia nacional. El hecho de que no haya sido aceptada la reforma propuesta en la minuta de dictamen elaborado por la Cámara de Diputados a la de Senadores respecto del artículo 13 constitucional en el que se preveía el fuero militar para todos los integrantes de la Guardia Nacional,<sup>43</sup> no trae aparejado en automático que los elementos de las policías militar y naval asignados a la Guardia Nacional en términos del artículo segundo transitorio no puedan estar regidos por el fuero militar, pues se trata de dos cuestiones diferentes. Lo que se rechazó fue que la totalidad de los elementos de la Guardia Nacional quedaran sujetos al fuero militar. Sin embargo, al nutrir las filas de la Guardia con personal militar, acorde con lo ordenado por los artículos segundo y tercero transitorios del decreto de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, la existencia de un fuero militar limitado para conservar la esencia de la disciplina es constitucional, pues de lo contrario se correría el riesgo de que los elementos asignados pudieran relajar la disciplina, afectando el funcionamiento de la institución.

Además, contrario a lo señalado en la sentencia, los elementos de la Guardia Nacional no están sujetos a la jurisdicción militar respecto de todos los delitos. En términos del artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional,

<sup>43</sup> **Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Cámara de Diputados.**

"Artículo 13. ...

"Los delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones establecidas en el párrafo décimo primero del artículo 21 de esta Constitución, serán conocidos por la autoridad civil correspondiente. Las faltas contra la disciplina militar en que incurran los integrantes de la Guardia Nacional serán conocidas por las autoridades militares correspondientes."



únicamente aplica respecto de los delitos especificados en el libro segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad, como son la insubordinación, el abuso de autoridad, la desobediencia y la asonada.

Es decir, se trata de delitos vinculados estrechamente con la disciplina militar y cuyo castigo tiene sentido para conservar la rectitud de los elementos de la policía militar y naval, así como de otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente asignados a la Guardia Nacional. Lo anterior, pues si bien esta asignación a la Guardia Nacional les permite llevar a cabo una función civil –la seguridad pública–, aquéllos no pierden su personalidad militar y la obligación de cuidar la honorabilidad de las instituciones de origen y en la que se encuentran asignados.

Por lo demás, debe destacarse que tales previsiones no constituyen un privilegio, sino un deber adicional a cargo de los elementos en cuestión de guardar un comportamiento correcto que conserve la *disciplina militar* (que es, precisamente, la característica por virtud de la cual el órgano reformador ordenó que la Guardia Nacional se constituyera con elementos provenientes de la policía militar). Es por ello que, además de enfrentar las responsabilidades penales ante el fuero civil, tales elementos deben responder también ante el fuero militar cuando atenten contra la jerarquía y la autoridad de un superior militar, lo que constituye una *garantía institucional adicional* para la correcta puesta en funcionamiento del personal de la Guardia Nacional.

Finalmente, me aparto de lo señalado en los párrafos 274 a 282 de la sentencia, toda vez que a mi juicio:

- a) Los elementos asignados en la Guardia Nacional más que militares en activo, son militares pertenecientes al activo del Ejército comisionados o asignados a la mencionada Guardia. El hecho de que el personal asignado a la Guardia Nacional pertenezca al activo del Ejército y Fuerza Aérea no implica una alteración de la naturaleza de la Guardia Nacional, pues los objetivos y el entrenamiento policial de aquella no ha cambiado y sigue siendo absolutamente policial, además que se encuentran asignados a la Guardia Nacional, bajo el mando de su comandante. El ser considerados parte del activo del Ejército, como se señaló en la exposición de motivos, les permite conservar con claridad sus prestaciones sociales. No advierto de qué manera el hecho de que un elemento asignado a la Guardia Nacional se atienda en una clínica o que su esposa de luz en un hospital militar o que adquieran una casa, transforme su entrenamiento.



- b) No realizan funciones militares dentro de la Guardia Nacional, sino labores de seguridad pública que tienen asignadas conforme al artículo 21 constitucional. Tales labores son realizadas conforme a su entrenamiento policial de origen y de tácticas policiales y proximidad, proporcionado al momento de su asignación, conforme al artículo noveno transitorio de la ley.<sup>44</sup>
- c) No están sujetos al régimen disciplinario y a una estructura militar. Están sujetos a la disciplina de la Guardia Nacional y a un fuero militar sumamente reducido, únicamente respecto de los delitos de insubordinación, el abuso de autoridad, la desobediencia y la asonada, para salvaguardar cualquier abuso de los inferiores a sus mandos y de éstos a aquéllos. Responden por las violaciones a derechos humanos que cometan ante el fuero civil de manera directa, por su condición de miembros asignados a la Guardia Nacional y, además, en las quejas por violaciones a derechos humanos cometidas por el personal militar asignado a la referida Guardia, es autoridad responsable la Guardia Nacional y no la Sedena.<sup>45</sup>
- d) No operan bajo un mando militar, sino que se encuentran bajo el mando del comandante de la Guardia Nacional, quien ejerce el mando en términos del artículo cuarto transitorio del decreto impugnado<sup>46</sup> y quien además, es un civil, pues en términos del diverso 25, fracción IX, de la LGN se requiere no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente.

Por lo demás, debe destacarse que el acceso a ascensos y recompensas es mecanismo esencial para conservar la moral del personal militar asignado a la Guardia Nacional y un estímulo para su mejor desempeño. El sistema de ascensos y recompensas es algo que da sentido a su vocación militar, que fue lo que los llevó a causar alta en la Fuerza Armada permanente.

<sup>44</sup> "Noveno. La Secretaría establecerá, con la participación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un esquema que garantice que todos los integrantes de la Policía Federal, Policía Naval y Policía Militar previo a causar alta en la Guardia Nacional, cumplan con los requisitos de ingreso y permanencia previstos en la presente Ley.

"Los elementos de las Policías Militar y Naval asignados a la Guardia Nacional, **deberán acreditar los cursos de capacitación que al efecto señale la Secretaría para obtener el Certificado Único Policial en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y cumplir con sus actividades policiales.**"

<sup>45</sup> Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos CNDH [https://appweb2.cndh.org.mx/sna/ind\\_Autoridad\\_SM.asp?Id\\_Aut=29100&p=1](https://appweb2.cndh.org.mx/sna/ind_Autoridad_SM.asp?Id_Aut=29100&p=1)

<sup>46</sup> "Cuarto. El personal militar que actualmente integra la Guardia Nacional continuará en esa situación bajo el mando de la persona comandante de dicha institución de seguridad pública."



Pensar en los elementos militares asignados a la Guardia Nacional como meros objetos susceptibles de disposición y del despojo de sus derechos no es correcto. Estos elementos están haciendo un enorme sacrificio al dejar funcionalmente la labor que era su proyecto de vida original, para pasar a servir a la Guardia Nacional.

Pensar que despojarlos de sus prestaciones sociales (como son el servicio médico, el seguro colectivo de retiro, el seguro de vida militar) mientras prestan servicio en la Guardia Nacional, porque aquéllas tornan en militar su función no sólo es jurídicamente incorrecto, sino que es además *injusto*. Como he dicho, la esencia de la naturaleza civil o militar de una institución está en el objetivo de sus funciones y entrenamiento, las cuales en el caso de la Guardia Nacional son absolutamente civiles y policiales por disposición constitucional y legal.

\*\*\*

Por todo lo anterior, es que voté por reconocer la validez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa "y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la porción normativa "de la Defensa Nacional" contenida en los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; y, de los artículos transitorios sexto y séptimo del decreto impugnado; de las porciones normativas "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional" y "grado jerárquico de comisario general" del artículo 14, párrafo primero y fracción III, respectivamente; así como del artículo 15, fracción VII, en su porción normativa "de la Defensa Nacional" de la Ley de la Guardia Nacional; y, del artículo transitorio tercero del decreto impugnado; artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional; los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; y, del segundo párrafo del artículo 1o. de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 12 de enero de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto particular y concurrente** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 137/2022.

Coincido con la mayoría de las conclusiones alcanzadas en la presente ejecutoria. En el presente voto desarrollaré algunas consideraciones adicionales, y señalaré de cuáles otras me separo. Igualmente, expondré las razones de aquellas determinaciones que no compartí. Debe interpretarse que suscribo plenamente las razones y sentido de aquellas partes a las que no haga referencia en este voto.

En el apartado I del considerando VII, donde se contiene el estudio de fondo, se desarrolla lo que se denomina "parámetro contextual", en el cual se hace un recuento histórico de la Guardia Nacional a lo largo de las distintas Constituciones de este País.

Coincido con la utilidad del estudio desarrollado porque ilustra la evolución del diseño institucional de la Guardia Nacional y nos ayuda a poner en perspectiva histórica las consideraciones que sustenta la ejecutoria.

Sin embargo, estimo necesario precisar el alcance de este tipo de estudio histórico, a saber, que resulta un estudio ilustrativo que debe separarse conceptualmente de aquel otro distinto, dedicado a fijar el parámetro de control constitucional aplicable para resolver el presente caso.

En mi opinión, es importante destacar que el órgano reformador de la Constitución tiene una amplia libertad configurativa para diseñar las instituciones del Estado Mexicano, dentro de la cual se incluye el poder de cambiar su diseño histórico, al grado de modificarlo totalmente, por lo que la utilidad de los estudios históricos se determina en función de la decisión del órgano reformador de continuar con un diseño histórico, pues en caso contrario, es decir, de que el Constituyente busque romper con esa tradición, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe respetar esa determinación, por lo que al fijar el parámetro de control, debe evitar puentes de continuidad cuando el sentido de la modificación constitucional sea de ruptura con el pasado.

En otras palabras, esta Suprema Corte debe ser cuidadosa en trazar continuidades históricas y respetar la prerrogativa del Constituyente de decretar cambios sociales.

En conclusión, el parámetro de control constitucional debe fijarse a la luz del contenido y alcance de las normas constitucionales actualmente vigentes, por lo



que debe calificarse como contingente la inclusión de un estudio de continuidad histórica.

Posteriormente en el apartado II del considerando VII se contiene el estudio de decreto impugnado, el cual se estructura en distintos sub-apartados.

El apartado A se titula "[t]raslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)". Como lo señalé en la sesión correspondiente, suscribo los resolutivos y la mayoría de las consideraciones que los sustentan, con excepción del reconocimiento de validez del artículo 13, fracción I, de la Ley de Guardia Nacional, el cual, en mi opinión, debió declararse inconstitucional, con base en las siguientes consideraciones:

Dicha disposición establece que corresponde a la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana "[f]ormular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional."

La Constitución es clara al establecer que la Guardia Nacional es una institución de carácter civil, disciplinado y profesional. Dicha prescripción sobre la naturaleza civil, tal como lo expresé al fallarse la acción de inconstitucionalidad 6/2018, debe interpretarse como una auténtica garantía orgánica.

Así, el carácter civil no se trata de una mera valoración formal de la institución. Se trata de un mandato del Poder Reformador de la Constitución, que implica no sólo que la Guardia Nacional se encuentre adscrita formalmente en la estructura civil de la administración pública, sino que toda su estructura, operación, administración y ejercicio de competencias respete dicha característica.

En ese sentido, tal como lo sostiene la ejecutoria, algunas de las normas reclamadas se desvían de dicha finalidad. Permiten que, a través de una pretendida colaboración entre órganos de la Guardia Nacional y de la Secretaría de la Defensa Nacional, se genere una fisura a la estructura operativa, organizativa y funcional de carácter civil.

A mi parecer, el hecho de que la Constitución otorgue facultades al legislador secundario para regular la administración pública, no significa que el ejercicio de esa competencia sea ilimitada o absoluta.

Decir que la "colaboración" entre instancias del Gobierno Federal no incide en la naturaleza civil de la Guardia Nacional, por el mero hecho de que se encuentra



adsrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, implicaría diluir el mandato establecido por el Poder Reformador de la Constitución.

Más, porque la pretendida "colaboración" de la instancia militar con la civil, no se limita a ser una de carácter meramente informativo. Por el contrario, algunas de las normas reclamadas otorgan a la Secretaría de la Defensa Nacional la decisión última sobre aspectos internos de la Guardia Nacional, como expedir nombramientos y llevar a cabo acuerdos con las entidades federativas; y lo más grave, de manera explícita, se cede a la Secretaría de la Defensa Nacional el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional.

El mandato de que la Guardia Nacional sea civil lógicamente impide su pertenencia a la estructura militar, pero también impide que el ejercicio de sus competencias, en la cual se incluye su operación y administración, se lleve a cabo por la propia Guardia Nacional y sin ningún tipo de injerencia determinante por parte de autoridades que no son civiles.

Bajo ese tenor, como lo adelanté, comparto la mayoría de las conclusiones del proyecto, con excepción del artículo 13 reclamado, ya que considero que no es posible que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo que atañe a la Guardia Nacional, necesariamente tenga que ser formulada de común acuerdo entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Secretaría de la Defensa Nacional.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública es un documento a cargo del presidente de la República en términos del artículo 69 de la Constitución, que es analizado y aprobado por el Senado de la República.

En ese tenor, la fracción I del citado artículo 13 tiene como objetivo que sea la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana la que dote de los elementos necesarios al Ejecutivo Federal para la formulación de la Estrategia Nacional por lo que hace a la Guardia Nacional.

Permitir, entonces que en esa formulación se inmiscuya una autoridad de carácter militar, permite condicionar materialmente los propios objetivos de la Guardia Nacional a las visiones que en esa materia tiene una autoridad militar.

Además, es una contradicción directa al texto expreso de la Constitución, la cual en el penúltimo párrafo del artículo 21, indica que *"la ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adsrita*



*a la secretaría del ramo de seguridad pública, **que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública**, los respectivos programas, políticas y acciones".*

No paso por alto que la Secretaría de la Defensa Nacional tienen intervención en la política de seguridad pública como parte del Consejo Nacional, en términos de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública. Sin embargo, esa pertenencia al Consejo Nacional no puede condicionar que la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, al interior de la Guardia Nacional, lleve forzosamente el visto bueno de dicha Secretaría de la Defensa Nacional. Se insiste, hay regla expresa de la Constitución al respecto.

En el inciso C siguiente de este apartado se contiene el estudio que se titula "[m]odificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval", el cual, a su vez, contiene un subinciso C.1. De este apartado, me voy a referir a la determinación de reconocimiento de validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional.

Mi posición fue en contra de esta decisión y por la invalidez de la porción normativa impugnada, por estimar que este precepto forma parte del circuito normativa que fue declarado inconstitucional.

La fracción IX del artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional establece que para ingresar a la Guardia Nacional se requiere "[e]n su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policías".

Previo a la reforma, dicho artículo establecía que el requisito consistía en "estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta ley".

En mi opinión, la porción normativa contiene un vicio de invalidez que no deriva de su contenido, sino de su pertenencia a un circuito normativo.

En efecto, este artículo fue modificado para alojar un nuevo contenido que hiciera posible la operación de un nuevo diseño legislativo. En efecto, el legislador transformó al personal funcionalmente separado de su institución armada de origen, adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y





cadena de mando establecidos en la Ley de la Guardia Nacional, en personal activo del Ejército y la Fuerza Aérea, "prestando sus servicios bajo la Guardia Nacional", pero bajo la jurisdicción, la disciplina, el mando, y, en general, la normatividad militar correspondiente.

En particular, este precepto legal no podía desvincularse de lo expuesto en el párrafo segundo del artículo 57 de la Ley de la Guardia Nacional, que correctamente se invalida. En este precepto se señala que el personal militar asignado a la Guardia Nacional se encuentra sujeto al fuero militar.

A mi parecer, esto es explícitamente contrario a los artículos 13 y 21 de la Constitución. Si la Guardia Nacional se trata de una institución de carácter necesariamente civil, es totalmente incongruente que se permita que su personal, por más que provenga del ámbito militar, pueda seguir gozando del fuero militar.

Este fuero se reserva, como lo dice expresamente el artículo 13 de la Constitución, a cuestiones relacionadas con la "disciplina militar". Los miembros de la Guardia Nacional que provienen de las fuerzas armadas no responden a este tipo de disciplina. Se insiste, la Guardia Nacional responde a un mando civil y su estructura y operación, aunque disciplinada, debe ser de naturaleza civil.

Sin que sea obstáculo para esta decisión lo previsto en los artículos tercero y cuarto, fracción II, numeral 3, del decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. En éstos, al instaurarse la actual regulación constitucional de la Guardia Nacional, el Poder Reformador previó una protección a los derechos de índole laboral-burocrático del personal militar que se incorporara a la Guardia Nacional, pero jamás tuvo como pretensión extender una respectiva jurisdicción.

Incluso, cuando en el citado artículo cuarto transitorio alude a que la disciplina, ascensos y prestaciones de los miembros de la Guardia Nacional pueden homologarse a la normatividad de las Fuerzas Armadas, no lo hace para extender el fuero ni para contemplar cualquier aspecto de dicha regulación militar.

A lo que se refirió el Poder Constituyente fue precisamente a una "homologación", no a una "asimilación". Esto quiere decir que, en lo que sea aplicable, puede la normatividad de la Guardia Nacional tomar como parámetro aspectos regulatorios de la normatividad militar.

Sin embargo, ello no significa que sea la misma regulación. Incluso, la Constitución señala "en lo conducente", lo cual implica que claramente no toda regu-



lación militar es acorde a la naturaleza civil que debe respetarse al momento de regular a la Guardia Nacional. Como, por ejemplo, se insiste, lo relativo al fuero militar.

Por estas razones, toda vez que el precepto legal señalado forma parte de este circuito normativo, debió quedar incluido en la declaratoria de invalidez de las otras disposiciones aplicables.

En el inciso D se contiene el estudio denominado "[c]ambios en la estructura orgánica, servicio de carrera y profesionalización del personal de la Guardia Nacional". Si bien coincidí con las determinaciones de la mayoría de los integrantes de este Pleno, me separé del reconocimiento de validez de la porción del artículo 26, fracción V, de la Ley de la Guardia Nacional, en la parte que establece "en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional."

Este precepto establece que la Carrera de la Guardia Nacional se regulará conforme a ciertas pautas, de las que destaca la fracción V, que dispone:

"V. Los periodos para realizar los concursos para obtener un ascenso en la Guardia Nacional, así como los requisitos para participar en dichos concursos, serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional; ..."

Como se observa, en esta fracción se indica que los periodos para realizar concursos de ascenso en la Guardia Nacional, serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, "*en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional*".

La ejecutoria concluye que es viable esta obligatoriedad de *coordinación*, porque el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional señala que mientras que las fuerzas armadas se encuentren facultadas para participar en tareas de seguridad, las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina participarán, conforme a la ley y junto con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en la instrumentalización de las normas de ascensos de la propia Guardia Nacional.

No coincido con la interpretación extensiva que se hace de esta norma constitucional. El Poder Reformador no autorizó que bajo cualquier escenario y en cualquier momento, las Secretarías de Defensa Nacional y Marina participaran



en la instrumentalización de las normas de ascenso al interior de la Guardia Nacional.

Por el contrario, tuvo el cuidado de limitarlo a una temporalidad. En ese sentido, si la norma reclamada no limita su aplicabilidad a la temporalidad en que las fuerzas armadas pueden participar en tareas de seguridad pública, no es posible convalidar su regulación, ni siquiera a partir de una interpretación conforme.

El precepto impugnado no tiene un ámbito temporal de validez acotado. Su contenido tiene pretensión de permanencia atemporal. Así, reconocer la validez de esta fracción cuestionada, implicaría que de aquí hacia adelante las reglas de ascenso en una institución civil como la Guardia Nacional tenga que forzosamente llevarse a cabo bajo el auspicio de las instituciones de carácter militar. Aspecto que no fue permitido por el Poder Reformador de la Constitución.

Por estas razones, en mi opinión, debió declararse la invalidez de la porción normativa que indica "*en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional*" de la fracción V del artículo 26 de la Ley de la Guardia Nacional.

Finalmente, en el considerando VIII de la ejecutoria, se contiene la determinación de los efectos de la sentencia. En éste se partió de la premisa de que las declaratorias de inconstitucionalidad alcanzadas involucran un reajuste en el control administrativo, presupuesta y operativo de la Guardia Nacional que corresponde, por mandato del artículo 21 constitucional a la Secretaría del ramo de la Seguridad Pública.

Por ello, se determinó que la declaratoria de invalidez global de todas las porciones con vicios de invalidez surtirían sus efectos el primero de enero de dos mil veinticuatro. En otras palabras, se determinó una prórroga en el surtimiento de los efectos para privilegiar a la certeza jurídica en el control y en la operación de la Guardia Nacional, así como en el estatus jurídico de quienes la componen, asegurando la integración de las provisiones necesarias para tal efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Suscribo esta determinación y en el presente voto expongo algunas reflexiones sobre la legitimidad jurisprudencial de esta doctrina de prórroga de surtimiento de efectos de invalidez.

Desde mi perspectiva, esta Corte tiene la responsabilidad de velar por que los efectos de sus sentencias logren una implementación adecuada, que no produzca una afectación a otros valores constitucionales. Esto sucede, por



ejemplo, cuando la declaratoria de invalidez podría generar un vacío legislativo que impediría al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades.

Frente a un eventual vacío legislativo, debe recordarse que no es papel de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituirse en el legislador democrático para imponer un diseño institucional alternativo, menos aún, uno tan delicado como es el cuerpo federal dedicado a las funciones de seguridad pública. Frente a esta alternativa, se abre aquella de la prórroga en el surtimiento de los efectos como un vehículo que permite al Poder Ejecutivo realizar los ajustes necesario para dar cumplimiento a la sentencia, incluida la de hacer uso de su facultad reglamentaria para desarrollar un marco normativo que permita realizar los ajustes normativos correspondientes.

Esta modalidad de efectos se sustenta en una larga línea de precedentes de esta Suprema Corte, en los cuales, al detectar que los efectos de una inconstitucionalidad producirían un vacío con consecuencias contraproducentes para los principios constitucionales, hemos determinado diferir los efectos de la invalidez y otorgar un plazo al Congreso para emitir una nueva legislación.

Debe recordarse que, al resolver una acción de inconstitucionalidad, esta Suprema Corte cuenta con amplias facultades para diseñar los efectos de sus sentencias, la cual se encuentra expresamente consagrada en la fracción IV del artículo 41, así como en el numeral 45, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

Así, recientemente en la sesión inmediatamente anterior a la que ahora nos ocupa, resolvimos la acción de inconstitucionalidad 60/2022, en la que determinamos, por unanimidad de votos declarar la inconstitucionalidad de la Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Quintana Roo, pero postergamos los efectos de la invalidez por un plazo de doce meses hasta en tanto el Congreso Local vuelva a legislar, pues consideramos que los efectos inmediatos cancelarían beneficios legales a favor de las personas destinatarias de las normas.

En mi opinión, esta línea de precedentes debe aplicarse por analogía al presente caso, pues, como en aquéllos los efectos inmediatos, generarían consecuencias normativas contraproducentes para el parámetro de control.

Por tanto, suscribí la propuesta de postergar los efectos de la invalidez y otorgar un plazo razonable para que el Poder Ejecutivo realice los ajustes, lo que incluye



por supuesto la prerrogativa del Poder Legislativo de participar y realizar los ajustes legislativos que considere convenientes.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 12 de enero de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Votos particular y concurrente** que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 137/2022.

En sesiones de diecisiete, dieciocho y veinte de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por diversas senadoras y senadores integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión en contra del Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

**Resolución del Pleno.** Por mayoría de ocho votos se aprobaron, en lo que interesa, los apartados A y B respecto al "traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional"<sup>1</sup> y "reformas a la figura de Comandancia".<sup>2</sup> Mientras que por lo que hace al inciso C, en particular sobre la "modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares"<sup>3</sup> y, "reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval",<sup>4</sup> se aprobaron por mayoría de nueve y diez votos, respectivamente.

<sup>1</sup> Aprobado por mayoría de ocho votos de las y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

<sup>2</sup> Aprobado por mayoría de ocho votos de las y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

<sup>3</sup> Aprobado por mayoría de nueve votos de las y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

<sup>4</sup> Aprobado por mayoría de diez votos de las y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.



En atención a que en la sentencia se aborda el estudio por temas, expresaré mi concurrencia y disenso en los que corresponda, siguiendo el orden fijado en la resolución.

## **I. Parámetro contextual: la Guardia Nacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El apartado se subdivide en tres incisos: **A.** La Guardia Nacional en la Constitución de 1917 y sus antecedentes; **B.** El marco normativo en el que se inserta el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional de 2019; y, **C.** El Decreto por el que se crea la Guardia Nacional. La mayoría del Tribunal Pleno votamos a favor de este apartado, sin embargo, como lo indiqué en la sesión correspondiente, estoy en contra de las consideraciones en que se sustenta, por las razones que a continuación expresaré.

### **A. La Guardia Nacional en la Constitución de 1917 y sus antecedentes**

En la resolución se realiza un recuento histórico de cómo se ha regulado la Guardia Nacional a partir de 1824, para llegar a la conclusión de que ello arroja luz respecto de la voluntad, a lo largo de los siglos, tanto de los órganos constituyentes, como de los reformadores y legislativos, de mantener, en el orden jurídico mexicano una institución de conformación civil que actúa de manera paralela y diferenciada del Ejército, respondiendo en última instancia al titular del Ejecutivo Federal.

De la misma manera, esa referencia histórica en el inciso C., indicando que la figura de la Guardia Nacional heredada de 1857 es una evolución de la milicia local que mantuvo, constitucional y legalmente, un carácter civil, federalista, democrático y diferenciado del de las Fuerzas Armadas a lo largo de ese siglo.

Me aparto de estas consideraciones, debido a que la Guardia Nacional como institución policial de carácter civil creada a partir de las reformas constitucionales de dos mil diecinueve, es totalmente diversa a la milicia cívica que se concibió en el siglo XIX, por lo que no es útil acudir a las fuentes históricas como herramienta contextual o interpretativa.

A manera de ejemplo, la Ley Orgánica de la Guardia Nacional de 1848, señalaba en su artículo 1o. que esa institución se componía por todos los mexicanos hábiles para el servicio militar, y que no tuvieran ninguna de las circunstancias por las que la ley fundamental privara de los derechos de la ciudadanía



o suspendiera su ejercicio. En concordancia con ello, el diverso artículo 4 disponía que todo mexicano que llegara a la edad de dieciocho años tenía la obligación de poner su nombre en el registro de la Guardia Nacional.<sup>5</sup>

En contraste, la corporación prevista en el artículo 21 constitucional y regulada en la ley reglamentaria de ese mismo artículo, es una institución disciplinada y profesional, cuyo objeto es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o Municipios.

A efecto de acceder al sistema de carrera de la Guardia Nacional se exigen diversos requisitos, los cuales están enfocados precisamente a dotarla de una naturaleza disciplinada, que rijan su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Así, queda patente la distinción que existe entre una milicia civil que existió en siglos pasados, y la creada por el Poder Constituyente en dos mil diecinueve.

Por otro lado, tampoco comparto las consideraciones tendientes a acreditar que la única interpretación posible de los procesos legislativos que dieron pie a la reforma constitucional en materia de seguridad pública y que crearon a la Guardia Nacional, es que se haya excluido por completo la posibilidad de que la Secretaría de la Defensa Nacional tenga el control operativo y administrativo de dicha institución.

## **B. El marco normativo en el que se inserta el Decreto por el que se crea la Guardia Nacional de 2019**

En el proyecto se expone el marco constitucional y convencional en materia de seguridad pública en el que se inserta la creación de la Guardia Nacional. Específicamente, se aborda los principios constitucionales que rigen el actuar de las instituciones policiales, así como la diferencia entre la instrucción y entrenamiento que reciben estos y los cuerpos militares. Asimismo, a través de la jurisprudencia de la Corte Interamericana señala que la participación de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe ser extraordinaria.

<sup>5</sup> Ley Orgánica de la Guardia Nacional, 15 de julio de 1848.



Estimo que el proyecto omite considerar que el artículo quinto transitorio constitucional de la reforma por el que se creó la Guardia Nacional, establece una participación provisional de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, que va ligada a la puesta en marcha de la misma Guardia Nacional. Efectivamente, se previó una participación de las fuerzas armadas durante los inicios de esta institución a fin de que pudiera consolidarse y cumplir los propósitos para los que fue creada. Este artículo transitorio ya fue analizado por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 90/2020.

### C. El Decreto por el que se crea la Guardia Nacional

En la sentencia se hace referencia al proceso legislativo que dio origen al Decreto combatido, y se precisa que existió unanimidad en el sentir de todos los grupos parlamentarios, en lo colectivo y en lo individual, respecto de la importancia de los consensos alcanzados, entre los que destaca que en general, la Guardia Nacional quedaba constituida como un cuerpo policiaco de carácter civil, por lo que se eliminó cualquier referencia al ámbito castrense.<sup>6</sup>

Posteriormente, se apunta que si bien en el artículo 21 constitucional se depuró de cualquier indicio castrense al nuevo cuerpo policiaco, el régimen transitorio introduce algunos matices a esta afirmación.

A partir lo anterior, no coincide con la afirmación de que el consenso legislativo haya eliminado cualquier referencia al ámbito castrense. Existe un mandato constitucional expreso, el cual refiere que la Guardia Nacional debe estar adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones. Este mandato atiende al consenso alcanzado por parte del órgano legislativo.

Sin embargo, esto no implica la exclusión absoluta del ámbito militar, lo cual se corrobora con el artículo sexto transitorio de la propia reforma constitucional de dos mil diecinueve:

**"Sexto.** Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, **las secretarías de los ramos de**

<sup>6</sup> Página 108 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 137/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, veinte de abril de dos mil trece.





**Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad**, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente." **[Énfasis añadido]**

Como ya reconoció esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la iniciativa de reforma dimanada de la Cámara de Diputados y durante los trabajos legislativos de ambas Cámaras, se mantuvo siempre la previsión de que las Fuerzas Armadas permanentes colaboraran con la integración de la Guardia Nacional, tanto en la aportación de personal inicial, como en las labores de formación del cuerpo policial resultante sujeto al mando civil.<sup>7</sup>

Este marco transitorio –que integra el parámetro de regularidad– da cuenta de que la participación de las fuerzas armadas no tiene vocación de permanencia, sino precisamente regula la transición hacia la consolidación e implantación territorial de la Guardia Nacional, capaz de enfrentar los retos para los cuales fue creada.

De tal manera, la cuestión jurídica relevante consiste en determinar las implicaciones del mandato constitucional y la regularidad del desarrollo que respecto de ello hace a ley reglamentaria del artículo 21 constitucional.

## **II. (Inciso A) Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional**

En relación con el análisis de fondo en su apartado II, inciso A), de la resolución titulado "Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)", por mayoría de ocho votos, se determinó declarar la invalidez del artículo 29, fracción IV, en su porción normativa "*y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;*" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la porción normativa "*de la Defensa Nacional*"

<sup>7</sup> Sentencia recaída a la controversia constitucional 90/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.



contenida en los artículos 12, fracción I, 13 Bis y 23, segundo párrafo, todos de Ley de la Guardia Nacional; así como de los artículos sexto y séptimo transitorios del decreto.

La mayoría estimó que de la interpretación textual, teleológica y sistemática de las disposiciones impugnadas el objetivo del legislador fue el de trasladar el control administrativo, operativo, presupuestal, de recursos humanos, de mando y de control de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, y que ello vulnera el artículo 21 constitucional que dispone que la Guardia Nacional tendrá el carácter civil y que estará incorporada a la dependencia del ramo de la Seguridad Pública, quien formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y sus programas, políticas y acciones.

Los preceptos en cuestión disponen lo siguiente:

### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

"**Artículo 29.** A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

"IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, **y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.**"

### **Ley de la Guardia Nacional**

"**Artículo 12.** La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que se integrará por las personas titulares de los siguientes niveles de mando:

"I. Secretaría **de la Defensa Nacional;** ..."

"**Artículo 13 Bis.** A la persona titular de la Secretaría **de la Defensa Nacional** le corresponden las facultades siguientes: ..."

"**Artículo 23.** ...

"El comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por la persona titular de la Secretaría **de la Defensa Nacional.**"



### Artículos transitorios del decreto impugnado

"**Sexto.** La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:

- "I. Coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional la homologación del adiestramiento especializado, considerando la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;
- "II. Transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional, dentro de un plazo de sesenta días naturales, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquéllos requeridos para el personal que seguirá bajo la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, destinará dichos recursos a la Secretaría de la Defensa Nacional conforme vayan quedando vacantes las plazas;
- "III. Dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, por lo que seguirá bajo su adscripción, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados de la Guardia Nacional continuará prestando sus servicios en dicha institución de seguridad pública de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y del ramo de seguridad pública; y,
- "IV. Relevará gradualmente al personal que integra la Coordinación de Administración y Finanzas de la Guardia Nacional, por aquél que proponga la persona comandante de esa institución. El personal relevado mantendrá su adscripción a la propia dependencia."

"**Séptimo.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en uso de sus atribuciones:

- "I. Observará lo señalado en el tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto;
- "II. Realizará las acciones que correspondan para que la Secretaría de la Defensa Nacional cuente con los recursos presupuestarios para cubrir las vacantes a que se refiere la fracción II del artículo sexto transitorio del presente decreto.



"Conforme el personal naval sea reasignado a la Secretaría de Marina en términos del segundo transitorio del presente decreto, la Secretaría de la Defensa Nacional solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realice las acciones necesarias, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, para contar con los recursos presupuestarios y las plazas correspondientes para dar cumplimiento con lo establecido en el presente Decreto." **[Énfasis añadido]**

Como lo expresé en la sesión correspondiente no comparto la declaratoria de invalidez, en tanto considero que la legislación controvertida no vulnera el artículo 21 constitucional, su régimen transitorio ni el marco convencional en la materia.

A continuación, explicaré las razones que sostienen mi posicionamiento, en el siguiente orden: (i) contexto de violencia en México vinculada a la delincuencia organizada; y, (ii) naturaleza civil de la Guardia Nacional.

### **Contexto de violencia en México vinculada a la delincuencia organizada**

Es un hecho notorio que nuestro país vive un contexto de violencia generado, entre otras causas, por el crimen organizado, el cual no sólo pone en riesgo a la población sino a las propias instituciones policiales civiles que lo combaten.

Se encuentra ampliamente documentada la violencia, inseguridad y miedo que generan estos grupos sobre la población mexicana debido a su gran capacidad de acción.<sup>8</sup> Ello se ve reflejado en los múltiples reportes de violencia ocasionada por la presencia y dominio territorial del crimen organizado.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en México, OEA7Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>; Comisión Nacional de Derechos Humanos, Segundo Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad en nuestro país, 2008. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2008\\_segpublica1.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2008_segpublica1.pdf); Relator Especial sobre la libertad de opinión y de expresión, Informe acerca de su misión a México, A/HRC/38/35/Add.2, 13 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/338/99/PDF/G1833899.pdf?OpenElement>; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Delincuencia organizada transicional en Centro América y el Caribe; una evaluación de las amenazas, septiembre de 2012. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and->

<sup>9</sup> Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018". Serie C No. 370, párrs. 68-75. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Medidas Cautelares No. 105-15. Asunto Cruz Sánchez Lagarda y otros respecto de México. 27 de



En el *Caso Alvarado Espinoza Vs. México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó que:

"[E]l 11 de diciembre de 2006, unos días después del comienzo de la administración del entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, dio inicio la estrategia de seguridad pública, también conocida como guerra contra el narcotráfico o militarización de la seguridad pública, diseñada e implementada como respuesta estatal para restablecer el orden público frente a la violencia vinculada a la delincuencia organizada y el narcotráfico imperante en distintas zonas del territorio mexicano."<sup>10</sup>

Desde ese momento ha continuado agravándose el contexto de violencia en nuestro país, ya que el crimen organizado se ha fortalecido y puesto en mayor riesgo la seguridad e integridad de las y los mexicanos. Ello ha forzado a las distintas autoridades del Estado a adaptar, en el ámbito de sus competencias, el marco legal y constitucional a efecto de fortalecer a las instituciones policiales que se habían tornado insuficientes ante la amenaza asimétrica que representan las organizaciones delictivas, por no ser lo bastante eficientes o adiestradas.

Como resultado de lo anterior, en dos mil diecinueve se realizó la reforma constitucional por la que se creó a la Guardia Nacional como una institución del Estado cuya función es la de participar en la salvaguarda de los derechos de las personas y sus bienes, preservar el orden y la paz pública, así como los bienes y recursos de la nación.<sup>11</sup>

Asimismo, se previó su consolidación gradual con apoyo de las fuerzas castrenses que por su propia naturaleza, cuentan con una mayor disciplina y capacidad para garantizar la seguridad e integridad de todas y todos los habitantes de nuestro país, en un marco de protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

---

abril de 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/mc106-15-es.pdf>, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

<sup>10</sup> Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018", Serie C No. 370. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf)

<sup>11</sup> Cámara de Diputados (2018), "Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html#Iniciativa225>



## Naturaleza civil de la Guardia Nacional

El veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional por la que se creó a la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil con la que cuenta la Federación. El artículo 21 constitucional establece lo siguiente:

"**Artículo 21. ...**

"**Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional.** El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"...

"**La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional,** cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, **que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública,** los respectivos programas, políticas y acciones.

"La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género." **[Énfasis añadido]**

Como se advierte, el artículo 21 de la Constitución Federal que integra el parámetro de regularidad, dispone que la Guardia Nacional estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

Asimismo, se reformó el artículo 73 constitucional, como se transcribe a continuación:



"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad ...

"**XXIII.** Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; **organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución;** así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; ..."  
**[Énfasis añadido]**

Esta disposición constitucional habilita al Congreso de la Unión a expedir las leyes que organicen a la Guardia Nacional y demás instituciones de seguridad pública en materia federal, e impone que al hacerlo, deberá cumplir con el mandato fundamental contenido en el diverso 21, esto es, la adscripción a la secretaría del ramo de seguridad pública.

Así, en cumplimiento a lo establecido en el Decreto por el que se creó la Guardia Nacional, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve se publicó la Ley de la Guardia Nacional. El artículo 4 de esta ley replicó el mandato fundamental del diverso 21 constitucional ya referido:

"**Artículo 4.** La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo des-concentrado de la secretaría."

Posteriormente, el nueve de septiembre de dos mil veintidós se publicó el decreto impugnado, mediante el cual, respecto a lo que en este apartado interesa, se reformaron y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de la Guardia Nacional.

Ahora bien, en este Decreto el Congreso de la Unión determinó que el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional le correspondía a la Secretaría de la Defensa Nacional, sujetándose a lo establecido en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la secretaría del ramo de Seguridad Pública.

A partir de lo anterior, y contrario a lo sostenido por la mayoría del Pleno, no comparto que la Guardia Nacional deje de estar subordinada a un mando civil, vaciando de contenido la regla de adscripción ordenada a nivel constitucional, pues contrario a lo que se sostiene en la sentencia, considero que es necesario tomar en cuenta dos cuestiones fundamentales.



En primer lugar, el artículo 4 de la Ley de la Guardia Nacional no fue modificado a raíz del decreto impugnado. De lo anterior, y en general del proceso legislativo, se puede observar que la intención del Congreso Federal no fue la de retirar la adscripción de esta institución policial de la Secretaría del ramo de seguridad pública, por el contrario, su objetivo fue fortalecer su consolidación para su adecuado funcionamiento con el apoyo de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

En segundo lugar, de conformidad con el artículo 29, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el diverso 7 de la Ley de la Guardia Nacional, es posible afirmar que, si bien el control operativo y administrativo corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional, éste se regirá de conformidad con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la secretaría del ramo de Seguridad Pública.

Si bien en la resolución se reconoce que el control operativo y administrativo dependerá de dicha Estrategia Nacional,<sup>12</sup> no comparto que ello implique un "sistema dual" de control de la Guardia Nacional, tal como lo denomina la sentencia en la parte referida.

De conformidad con el artículo 21 constitucional, la Estrategia será formulada por la Secretaría del ramo de Seguridad Pública, además de los respectivos programas, políticas y acciones que regirán a la Guardia Nacional.

En el mismo tenor, el artículo 7 de la Ley de la Guardia Nacional establece que, para materializar sus fines, esta corporación debe aplicar, de acuerdo con sus atribuciones y obligaciones, los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Además, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, se destacó la importancia de dicha estrategia, ya que se reconoció a la misma como el eje central de la actuación de la Guardia Nacional.

Asimismo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública no es elegida libremente por el presidente de la República, sino que de conformidad con el artículo 76,

---

<sup>12</sup> Párrafo 189 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 137/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, veinte de abril de dos mil veintitrés.





fracción XI, constitucional, es facultad exclusiva del Senado analizarla y aprobarla;<sup>13</sup> y el titular del Ejecutivo Federal deberá rendir un informe anual sobre el estado que guarde esa estrategia.<sup>14</sup>

Por todo lo anterior, concluyo que el esquema planteado mediante el cual el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional está subordinado a la Estrategia que dicte la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana no implica que se cree el denominado "sistema dual de control", sino que en un único modelo seguirá existiendo una sujeción de la actuación militar a un mando civil.

De igual forma, difiero de lo señalado en la sentencia en el sentido de que la regulación impugnada no se enmarca en lo dispuesto por el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional, bajo la consideración de que la ley no establece un tiempo limitado para la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional. La norma en cuestión dispone:

**"Sexto.** Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, **las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad**, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente." **[Énfasis añadido]**

Al respecto, dicho artículo reconoce una situación temporal, en la que se parte de la premisa de que la Guardia Nacional está en proceso de consolidación, ya que al no haber desarrollado su organización ni capacidad operativa, carece de personal de carrera para atender sus necesidades tanto de terreno como de mando.

<sup>13</sup> **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...

"XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada."

<sup>14</sup> Sentencia recaída a la controversia constitucional 90/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.



El precepto transitorio establece que durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor del decreto de dos mil diecinueve las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de la Guardia Nacional.

Con base en los procesos legislativos de las normas impugnadas, queda de manifiesto que éstas tuvieron como finalidad dar efectividad material al régimen de transición en cuestión que además –por mandato constitucional– debía estar expreso en una ley federal.

Por tal motivo, hasta el vencimiento del plazo de los nueve años, es decir hasta el dos mil veintiocho, el legislador federal tiene la facultad y la obligación de regular la forma en la que las fuerzas armadas participarán en el proceso de consolidación de la Guardia Nacional.

Finalmente, se debe tener en cuenta que, a diferencia de lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018,<sup>15</sup> y de lo decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*, las reformas legales estudiadas parten de una regulación constitucional distinta a la que existía cuando se resolvieron dichos asuntos.

Ello, pues el Texto Constitucional vigente dispone de manera textual la obligación de cumplir con el estándar nacional e internacional, bajo el cual la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe ser: (i) extraordinaria; (ii) subordinada y complementaria; (iii) regulada; y, (iv) fiscalizada. En mi opinión, cada una de estas características se cumplen con la emisión de la ley a partir de las siguientes consideraciones:

Primero, la participación extraordinaria implica que toda intervención de las fuerzas armadas debe estar justificada, ser excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias de cada caso. Lo anterior se puede ver reflejado en el artículo sexto transitorio de la reforma a la Constitución Federal de dos mil diecinueve, el cual, como ya mencioné, establece la temporalidad de la presencia de las fuerzas armadas en apoyo a la consolidación en la Guardia Nacional.

<sup>15</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, Encargado del engrose: Ministro Eduardo Medina Mora I., quince de noviembre de dos mil dieciocho.



Segundo, la subordinación y complementariedad impone que la participación castrense esté bajo el mando de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.

Al respecto, la ley impugnada continúa garantizando los anteriores elementos, pues el artículo 4 establece la adscripción de la Guardia Nacional como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y, en consecuencia, su subordinación a ésta, en términos del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>16</sup> y, además, que el control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional, seguirá bajo el mando de lo establecido en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que a su vez también emana de dicha secretaría de carácter civil.

Tercero, la característica de regulada conlleva que se establezcan mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia. Esta característica se encuentra establecida en los artículos 21, 22, 34, 39 y 86 de la Ley de la Guardia Nacional que regulan la capacitación y profesionalización de esta institución y sus integrantes.

Cuarto y último, la fiscalización debe recaer en órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces. En el presente caso, la Ley de la Guardia Nacional contiene distintas disposiciones mediante las cuales se establece un régimen de delitos y faltas administrativas que serán juzgadas por la autoridad competente perteneciente a la jurisdicción ordinaria.

Respecto de lo anterior –y como se detallará más adelante–, en el *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*, la Corte Interamericana estableció que el desempeño de funciones de seguridad pública por parte de las fuerzas armadas

<sup>16</sup> "Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."



no cumplió con el elemento de fiscalización, pues durante un año y once meses el desarrollo de las indagatorias se llevó a cabo en la jurisdicción militar, de modo que es necesario garantizar que la rendición de cuentas se lleve a cabo por la justicia civil. Por esa razón voté por declarar la invalidez de los artículos 57, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, que regulaba la sujeción a la jurisdicción castrense de los militares asignados a esa corporación.

En consecuencia, los artículos 29, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 12, fracción I, 13 Bis y 23 de la Ley de la Guardia Nacional; así como los diversos sexto y séptimo transitorios del decreto impugnado, son válidos al ser compatibles con el parámetro de regularidad constitucional en la materia.

## **II. (Inciso B) Reformas a la figura de la Comandancia**

En el inciso B de la resolución titulado "Reformas a la figura de la Comandancia", la mayoría del Pleno decidió declarar la invalidez del artículo tercero transitorio del decreto impugnado, así como de las porciones normativas "*a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional*" y "*grado jerárquico de comisario general y*" del artículo 14, párrafo primero y fracción III, respectivamente, y la porción normativa "*de la Defensa Nacional*" del artículo 15, fracción VII, de la Ley de la Guardia Nacional.

La mayoría de las Ministras y los Ministros consideró que resulta contrario al carácter civil con el que se ideó a la Guardia Nacional y, por tanto, contrario al artículo 21 constitucional, el requisito consistente en contar con el grado de comisario general para dirigirla y la propuesta por parte de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, para ocupar ese cargo.

Asimismo, que resulta inválido que la persona comandante proponga a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de normas y disposiciones para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional. Ello, porque el espectro de normatividad administrativa para dichos efectos, con las excepciones que pudieran derivar de un esquema participativo a la luz del artículo sexto transitorio, corresponde a la secretaría del ramo de la Seguridad Pública quien, por mandato constitucional, conserva la adscripción de la Guardia Nacional.

Estas normas disponen lo siguiente:



### Ley de la Guardia Nacional

"**Artículo 14.** La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la presidencia de la República **a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional** y deberá reunir los requisitos siguientes: ...

"III. Contar con el **grado jerárquico de comisario general** y título de licenciatura debidamente registrado; ..."

"**Artículo 15.** A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes: ...

"VII. Proponer a la Secretaría **de la Defensa Nacional** los proyectos, manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del reglamento."

### Artículo transitorio del decreto impugnado

"**Tercero.** En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de comisario general en activo, la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designada por la persona titular de la presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional." **[Énfasis añadido]**

Como lo expresé en sesión, comparto la declaratoria de invalidez de la porción normativa "*a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional*" contenida en los artículos 14, párrafo primero, de la Ley de la Guardia Nacional y tercero transitorio del decreto impugnado, pues estimo que resulta contraria al artículo 21 constitucional. Con la salvedad previa, me separo de las consideraciones y conclusión por lo que hace al resto de las normas declaradas inválidas por la mayoría.

El requisito de contar con el rango de comisaria o comisario general para ocupar la Comandancia contenido en el artículo 14, párrafo tercero, de la Ley de la Guardia Nacional, no se aparta de un lineamiento constitucional expreso, sobre todo tomando en cuenta que es el más alto grado que puede alcanzar un elemento de carrera en la Guardia Nacional.

Lo anterior obedece a una condición natural que tiene cabida en cualquier organismo con un sistema jerárquico y de carrera; en donde resulta fundamental



que quien ocupe un rango de ese nivel cuente con la experiencia y capacitación específica y necesaria para tal efecto.

No desconozco que de momento, al tratarse de una institución de nueva creación, esto trae como consecuencia que aún no existan personas que hayan alcanzado el nivel de comisaria o comisario general.

No obstante, ello fue previsto por el propio legislador en el artículo tercero transitorio del decreto impugnado, en el que se otorga la facultad al presidente de la República de nombrar a la persona que ocupará la Comandancia, mientras no exista personal "con formación de Guardia Nacional". De dicha redacción se reconoce que el objetivo final es que la Comandancia sea ocupada por una persona de carrera en esta corporación policial.

Asimismo, no coincido con la invalidez de la fracción VII del artículo 15 de la Ley de la Guardia Nacional, la cual prevé que la Comandancia debe proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, y demás documentos para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional.

Ello, pues dicha facultad se traduce en emitir proyectos sobre lineamientos para el buen funcionamiento de la referida institución que no serán aprobados por la persona que ostente dicho cargo. Además, el mismo artículo señala que esas propuestas deben ser acordes con el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, y no pueden ser contrarias a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

## **II. (Inciso C) Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval**

El inciso C de la sentencia se divide a su vez en dos subincisos: **C.1** Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares, y **C.2** Reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval.

### **C.1 Modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares**

Por un lado, respecto del subinciso **C.1**, la mayoría del Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez de los artículos 57, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, 138, fracción VII y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como el segundo párrafo



del artículo 1o. de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Por otro lado, se determinó reconocer la validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional.

Sobre las normas declaradas inválidas, la mayoría de las Ministras y los Ministros determinó que el subsistema normativo analizado, cuyo objeto es reformar el régimen del personal asignado de la Policía Militar, contraviene el artículo 21 constitucional porque distorsiona el carácter civil de la Guardia Nacional, su adscripción a la secretaría del ramo de la Seguridad Pública y su disciplina policial. Además, transgrede el artículo 13 constitucional porque expande la jurisdicción militar a servidores que de acuerdo con la Constitución Federal, son civiles. Los referidos numerales señalan:

### **Ley de la Guardia Nacional**

"**Artículo 25.** Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere: ...

"IX. En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales; ..."

"**Artículo 57.** ... Sin perjuicio de lo anterior, el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad."

### **Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**

"**Artículo 138.** El Activo del Ejército y Fuerza Aérea está constituido por el personal militar que se encuentre: ...

"VII. Asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional."

"**Artículo 170.** La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos: ...

"II. Procede por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional: ...

"H. Para el personal de Tropa y de los militares de la clase de Auxiliares asignado a la Guardia Nacional, por remoción, previo otorgamiento de garantía de audiencia."



## Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

### "Artículo 1. ...

"Asimismo, es aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional, homologándosele el tiempo de servicios en esta situación como tiempo en unidades del Ejército y unidades de vuelo de la Fuerza Aérea."

En este tema voté por declarar la invalidez del artículo 57, segundo párrafo y con reconocer la validez del diverso 25, fracción IX, ambos de la Ley de la Guardia Nacional.

Por lo que hace al artículo 57, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, el cual determina que el personal militar asignado a esta institución continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad, debe precisarse que en el *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*, la Corte Interamericana reiteró:

"... [Q]ue la jurisdicción penal militar en los Estados democráticos, en tiempos de paz, ha tendido a reducirse e incluso a desaparecer, por lo cual, en caso de que un Estado la conserve, su utilización debe ser mínima, según sea estrictamente necesario, y debe encontrarse inspirada en los principios y garantías que rigen el derecho penal moderno. En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. Por ello, el Tribunal ha señalado anteriormente que en el fuero militar sólo se debe juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar."<sup>17</sup>

En ese sentido, tomando en cuenta la jurisprudencia interamericana, debe concluirse que si no se afectan los bienes jurídicos de la esfera castrense, –como no se afectan en este caso, al tratarse la Guardia Nacional de una institución

<sup>17</sup> Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009", Serie C No. 209. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_209\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf)





cuya naturaleza es civil–, la jurisdicción que debe conocer es siempre la ordinaria.

Debe precisarse que en el *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*, el Tribunal Interamericano estableció:

"La Corte observa que desde el 15 de enero de 2010 y hasta el 29 de diciembre de 2011 el caso fue investigado por autoridades militares ... Es decir, por espacio de un año y once meses el desarrollo de las indagatorias estuvo a cargo de la jurisdicción militar ..."<sup>18</sup>

Esto es, se precisó que el desempeño de funciones de seguridad pública por parte de las fuerzas armadas no cumplió con el elemento de fiscalización, pues durante un año y once meses el desarrollo de las indagatorias se llevó a cabo en la jurisdicción militar, de modo que es necesario garantizar que la rendición de cuentas se lleve a cabo por la justicia civil. Por estas razones comparto la conclusión de la sentencia.

Además, en congruencia con mi postura al resolver la acción de inconstitucionalidad 46/2016, de conformidad con la sentencia de supervisión de cumplimiento de 2015 de los *Casos Rosendo Radilla, Rosendo Cantú, Fernández Ortega y Cabrera García y Montiel Flores*, todos contra el Estado Mexicano, la jurisdicción militar debe cumplir con tres requisitos esenciales: (i) el primero, garantizar que la investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos sean conocidas siempre por el fuero ordinario; (ii) el segundo, que la jurisdicción castrense sólo puede juzgar a militares en servicio activo y nunca cuando la víctima del delito sea una persona civil; y, (iii) el tercero, que los delitos o faltas que conozca este fuero, por su propia naturaleza, sólo pueden atentar contra bienes jurídicos propios del orden militar.

Entonces, siendo esta jurisdicción limitada a militares activos, resulta especialmente inaplicable para enjuiciar elementos de la Guardia Nacional, porque su asignación a ésta conlleva pertenencia a una corporación civil. Por tanto, los posibles delitos o faltas que cometan los integrantes de la Guardia Nacional nunca podrán atentar contra bienes jurídicos propios del orden militar, pues la propia naturaleza de esta institución no es castrense ni está construida con base en una disciplina de ese tipo militar.

<sup>18</sup> Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018", Serie C No. 370. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_370\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf)



Por otro lado, con relación al artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional, comparto lo determinado en la resolución, referente a que el requisito contenido en el precepto no supone por sí solo una violación al artículo 21 constitucional y, en específico, al carácter civil que debe revestir la Guardia Nacional. Lejos de ahí, la fracción reitera la necesidad de que los elementos que integran esta institución de seguridad pública se separen de sus cargos o comisiones previos para poder integrarla.

Como indiqué, si bien comparto lo anterior, expondré otras consideraciones que estimo relevantes. En primer término, es indispensable resaltar que cuando se creó la Guardia Nacional, las disposiciones constitucionales y legales en la materia se diseñaron reconociendo que ésta, por sí misma, no contaba con la estructura, capacidades ni implantación territorial plenas.

En tal sentido, la corporación se encuentra en un proceso de consolidación, en el que inicialmente se incorporaron elementos de la Policía Militar y Naval para satisfacer las necesidades de una institución de nueva creación y es en ese contexto que se fijaron requisitos de ingreso que resultaban compatibles con la situación que entonces guardaba el organismo.

Así, la fracción IX del artículo 25 se debe interpretar estrictamente como un requisito de ingreso, es decir, como una norma dirigida al personal que pretenda incorporarse por primera vez a la Guardia Nacional.

De este modo, el legislador está dando por concluida una primera fase de esta etapa de consolidación, en la que se cubrían las plazas de dicha institución mediante la puesta a disposición de elementos con un carácter temporal no pudiendo hacer carrera como miembros de una institución civil de seguridad.

Por ello, reitero que al encontrarnos ante una institución de seguridad pública de creación emergente, se requiere de personal de nuevo ingreso para cubrir la demanda de elementos que exijan las necesidades de la institución y lo que permite la transición hacia un cuerpo integrado por personal civil es precisamente la actual prohibición de desempeñar un cargo o comisión en la Fuerza Armada permanente.

De forma que el Poder Legislativo reconoció la necesidad de fortalecer el sistema de carrera de la corporación, pues no puede subsistir a largo plazo a base de miembros de otras instituciones, sino que está llamada a conformarse con quienes deseen desarrollarse enteramente en la Guardia Nacional, por lo que



es congruente que no se desempeñen al mismo tiempo en otro cuerpo de seguridad.

Por esas razones, la fracción es compatible con las normas constitucionales y convencionales en la materia, ya que incluso está encaminada a fortalecer un esquema en el que las incorporaciones de nuevo ingreso sean de personas interesadas en formar parte de esta institución policial, con aspiraciones de permanecer en ella.

### **C.2 Reasignación del personal asignado a la Guardia Nacional, proveniente de la Policía Naval.**

Por lo que hace al subinciso **C.2**, la mayoría del Tribunal Pleno votamos por reconocer la validez de los artículos segundo y quinto transitorios del decreto impugnado, mismos que operan una primera ronda de reasignación de los elementos de la Policía Naval que fueron asignados a la Guardia Nacional por mandato constitucional.

Se indicó que con el decreto impugnado, dichos elementos ven la posibilidad de ser reasignados a su cuerpo de origen o bien, continuar su comisión en la Guardia Nacional, en el entendido de que en una futura reasignación, su cuerpo de origen será el Ejército y no la Armada. Dichos artículos disponen:

**"Segundo.** El personal naval que fue asignado a la Guardia Nacional en cumplimiento del Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019, que solicite formar parte de dicha institución de seguridad pública o que, transcurridos sesenta días naturales de la entrada en vigor del presente Decreto, no solicite su reasignación a la Fuerza Armada de origen se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar, cesando de prestar servicios en la Armada para pasar a prestarlos en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

"Al personal naval reclutado para conformar la Guardia Nacional se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. La Secretaría de Marina transferirá las plazas correspondientes, en términos de las disposiciones aplicables.



"En todo caso, al personal a que se refiere esta disposición le serán respetados su antigüedad, derechos y beneficios adquiridos."

**Quinto.** La Secretaría de Marina transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional los recursos financieros y presupuestarios que correspondan en el presente ejercicio fiscal para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales respecto del personal naval que se transfiera a la Guardia Nacional, conforme a lo señalado en los párrafos primero y segundo del transitorio segundo del presente Decreto."

En este tema coincido con los reconocimientos de validez, sin embargo, me aparto de diversas consideraciones.

Desde mi perspectiva, estos artículos transitorios impugnados establecieron la prerrogativa para el personal naval asignado a la Guardia Nacional en cumplimiento del acuerdo de veintiocho de junio de dos mil diecinueve, consistente en solicitar su reasignación a la Fuerza Armada de la que procedía. El personal naval que no haya realizado la solicitud o haya optado por formar parte de la Guardia Nacional, pasará a prestar sus servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Esta reasignación atiende propiamente a la gradualidad ya referida, propia de la etapa de consolidación de la Guardia Nacional, debido a que para su funcionamiento adecuado se previó el apoyo de las instituciones de la Defensa Nacional y de Marina.

Así, el hecho de que determinado personal asignado a la Guardia Nacional pase a prestar sus servicios a la Secretaría de la Defensa Nacional, forma parte de la instrumentalización que tiene como objetivo que el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, de conformidad con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Asimismo, el artículo quinto transitorio del decreto impugnado constituye una disposición de naturaleza financiera y presupuestal necesaria para cumplir con la organización y reestructura diseñada por el legislador.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 12 de enero de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto particular** que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 137/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinte de abril de dos mil veintitrés.

En la sesión de referencia el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad del Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF); de la Ley de la Guardia Nacional (en adelante LGN); de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (en adelante LOEFAM), y de la Ley de Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (en adelante LAREFAM), en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

Entre otras consideraciones, la mayoría de quienes integran al Tribunal Pleno declararon la invalidez de los siguientes artículos:

- 29, fracción IV, en su porción normativa ", y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana", de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la LGN.
- 12, fracción I, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", de la LGN.
- 13 Bis, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", de la LGN.
- 14, párrafo primero, en su porción normativa "a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional", y fracción III, en su porción normativa "grado jerárquico de comisario general y", de la LGN.
- 15, fracción VII, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", de la LGN.
- 23, párrafo segundo, en su porción normativa "de la Defensa Nacional", de la LGN.
- 57, párrafo segundo, de la LGN.
- 138, fracción VII, de la LOEFAM.
- 170, fracción II, apartado H, de la LOEFAM.
- 1, párrafo segundo, de la LAREFAM.



- Tercero transitorio del decreto impugnado.
- Sexto transitorio del decreto impugnado.
- Séptimo transitorio del decreto impugnado.

Respetuosamente, no comparto la invalidez de los referidos preceptos legales por las razones que se expondrán a continuación, en relación con cada apartado temático en que se dividió la sentencia aprobada por la mayoría.

#### **A. Traslado de facultades de mando y cambio de adscripción de la Guardia Nacional (de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional)**

**No comparto** la declaración de invalidez de la porción normativa "... y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana"; contenida en el artículo 29, fracción IV, de la LOAPF; ni la de la porción normativa "... de la Defensa Nacional"; contenida en la fracción I del artículo 12; y reiterada en los artículos 13 Bis y 23, párrafo segundo, de la LGN; tampoco comparto la invalidez de los artículos sexto y séptimo transitorios, del decreto impugnado.

El texto de los artículos referidos es el siguiente:

LOAPF

"Artículo 29. A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana."

LGN

"Artículo 12. La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que se integrará por las personas titulares de los siguientes niveles de mando:



"I. Secretaría de la Defensa Nacional; ..."

"Artículo 13 Bis. A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

"I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;

"II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;

"III. Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;

"IV. Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI, de esta Ley;

"V. Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;

"VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y

"VII. Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 23. ...

"El comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional."

"Sexto. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:

"I. Coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional la homologación del adiestramiento especializado, considerando la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;

"II. Transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional, dentro de un plazo de sesenta días naturales, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados



a su operación, con excepción de aquéllos requeridos para el personal que seguirá bajo la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, destinará dichos recursos a la Secretaría de la Defensa Nacional conforme vayan quedando vacantes las plazas;

"III. Dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, por lo que seguirá bajo su adscripción, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados de la Guardia Nacional continuará prestando sus servicios en dicha institución de seguridad pública de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y del ramo de seguridad pública; y,

"IV. Relevará gradualmente al personal que integra la Coordinación de Administración y Finanzas de la Guardia Nacional, por aquél que proponga la persona comandante de esa institución. El personal relevado mantendrá su adscripción a la propia dependencia."

"Séptimo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en uso de sus atribuciones:

"I. Observará lo señalado en el tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto;

"II. Realizará las acciones que correspondan para que la Secretaría de la Defensa Nacional cuente con los recursos presupuestarios para cubrir las vacantes a que se refiere la fracción II del artículo sexto transitorio del presente decreto.

"Conforme el personal naval sea reasignado a la Secretaría de Marina en términos del segundo transitorio del presente Decreto, la Secretaría de la Defensa Nacional solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realice las acciones necesarias, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, para contar con los recursos presupuestarios y las plazas correspondientes para dar cumplimiento con lo establecido en el presente Decreto."

Como se puede advertir, los artículos impugnados establecen diversas atribuciones a cargo de la Sedena en lo que respecta a la Guardia Nacional y las reglas para materializar su implementación, en el caso, ejercer su control operativo y administrativo conforme con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; formar parte su





estructura para la realización de sus operaciones; intervenir para el auxilio de la Fuerza Armada Permanente en el ejercicio de sus misiones cuando el titular del Ejecutivo Federal así lo disponga; expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público; elaborar los programas operativos y estrategias; autorizar los planes y programas para el ingreso, formación, capacitación, especialización y profesionalización, así como para la capacitación permanente de su personal; organizar su distribución territorial; proponer adecuaciones a su estructura orgánica; aprobar los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones.

Ahora bien, a efecto de evidenciar que las referidas facultades no rompen con el esquema establecido por el Constituyente en lo que respecta al modelo de transición para la consolidación de la Guardia Nacional, resulta necesario hacer referencia a la jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018,<sup>1</sup> en el sentido de que:

- La Constitución General no establece prohibición alguna para distribuir las atribuciones relacionadas con las materias de seguridad nacional y seguridad pública en una Secretaría de Estado; por el contrario, existe una amplia libertad de configuración legislativa para la asignación de los asuntos del orden administrativo entre dichas secretarías, pues de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-M; 89, fracción VI; y 90 constitucionales, es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes en materia de seguridad nacional, y del Ejecutivo Federal preservarla, en los términos de la ley respectiva.
- Al no existir disposición constitucional expresa que establezca un parámetro para la regulación de la materia en cuestión, opera una amplia libertad de configuración legislativa a favor del Congreso de la Unión para determinar la organización de la administración pública federal.
- Con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en determinados campos –como la organización administrativa del Estado–, un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores, a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores para el país, o resultan ser las necesarias para afrontar las situaciones sociales que surjan.

<sup>1</sup> Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de mayo de dos mil veintidós, unanimidad de diez votos, párrafos 172 a 178.



- La fuerza normativa de los principios democráticos y de separación de poderes tiene como consecuencia que los otros órganos del Estado, entre los que se encuentra el juzgador constitucional, deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los legisladores, en el marco de sus atribuciones; por lo que si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

Lo anterior constituye uno de los pronunciamientos más importantes que ha tenido el Alto Tribunal en los últimos años, al establecer su papel como Tribunal Constitucional en un sistema democrático, donde le corresponde juzgar, pero no gobernar; es decir, puede decidir conflictos, pero no interferir en el diseño de las políticas a seguir en determinada materia.

Lo que genera la impugnación de las normas que nos ocupan en este apartado es, esencialmente, lo establecido en el décimo segundo párrafo de artículo 21 de la Constitución General, el cual dispone:

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones."

Esa disposición fundamental ha sido plenamente respetada desde que se emitió la LGN, en la medida en que permanece incólume el artículo 4 de dicho ordenamiento, que dispone:

"La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la secretaría."

Lo transcrito evidencia que la Guardia Nacional es una institución policial que por virtud de su naturaleza desconcentrada, forma parte de la estructura administrativa de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, pues la ley, cuando utiliza la expresión "*Secretaría*", se refiere a esa dependencia en términos de la fracción VII del artículo 2 de dicho ordenamiento.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> "Artículo 2. Para efectos de la presente Ley se observarán las siguientes definiciones:

"...

"VII. Secretaría: la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y ..."



Por su parte, el artículo 17 de la LOAPF establece:

"Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Dicho precepto, es el que otorga significado jurídico al hecho relativo a que la Guardia Nacional esté adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a quien se encuentra subordinada.

En ese sentido, en tanto los más de cien mil elementos que conforman la Guardia Nacional pertenezcan a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, ello implica que están jerárquicamente subordinados a ella, en términos de lo que disponga su propia ley, pues ese tipo de órganos desconcentrados tienen como característica esencial que, si bien se les asignan competencias específicas, con libertad de acción y decisión, de cualquier forma se mantienen sujetos a un poder central, en este caso, a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana que es quien fija la política, desarrollo y orientación de la Guardia Nacional, a través de formulación de una Estrategia Nacional de Seguridad Pública, así como de los respectivos programas, políticas y acciones.

Ese poder central que preserva la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, lo ejerce a través de la estrategia plasmada en diversos programas aplicables en todo el país, y que debe seguirse en materia de seguridad pública, lo cual se deduce no sólo de lo que establece la LGN que rige a esta corporación policiaca, sino también del cúmulo de atribuciones establecidas en el artículo 30 Bis de la LOAPF, de las cuales cabe destacar las previstas en sus fracciones I y III, que establecen:

"Artículo 30 BIS. A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública, y ejecutar, en el marco de sus atribuciones, las políticas, programas y acciones, así como el programa sectorial correspondiente, con el fin de coadyuvar a la prevención del delito; proteger a la población



ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

"Asimismo, proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal;

"...

"III. Organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, en coordinación con las dependencias competentes y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; ..."

Esas atribuciones hacen innegable que bajo la figura jurídica de la desconcentración administrativa, se ha dado cumplimiento irrestricto a lo que dispone el décimo segundo párrafo del artículo 21 constitucional, que ordenó la adscripción de la Guardia Nacional a la secretaría del ramo correspondiente a la seguridad pública que, en el caso, es la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Lo anterior no hace nugatorio ni vacía de contenido la referida norma constitucional, por el hecho de que otra Secretaría de Estado, en el caso la Sedena, ejerza el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, pues ese control está delimitado y debe ser ejercido en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y de los programas derivados de ella, cuyo diseño no está a cargo de la Sedena, sino que esa planeación de la estrategia y su programación a través de diversos instrumentos, invariablemente es determinada en forma exclusiva por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Considero que no es posible deducir que el hecho de que la Sedena sea la que tenga a su cargo el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, se le coloque a la cabeza de la corporación civil, pues si la estrategia nacional que deberá seguirse en materia de seguridad pública, y los programas respectivos, quedaron sujetos a lo que determine otra dependencia del Poder Ejecutivo Federal, concretamente la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, ello implica que la Sedena no puede, ni debe, por sí y ante sí, ejercer sus atribuciones al margen de lo que determine la autoridad civil, representada por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.



Afirmar lo contrario sería tanto como suponer que quien controla los operativos y administra los recursos, es quien tiene el mando de una institución, como si la ejecución de las tareas públicas encomendadas le otorgara la titularidad del diseño de la estrategia que debe seguirse en la materia.

Asimismo, se pasaría por alto que quien emite las estrategias y programas sobre cómo y en qué condiciones se deberán llevar a cabo los operativos y, además, quien emite los programas generales de acción, conforme los cuales debe aplicarse el personal y el presupuesto respectivo, es el ente público que finalmente tiene la responsabilidad de rendir cuentas de la efectividad de su gestión, por ser quien diseñó las políticas conforme las cuales actuaron los participantes en ellas.

Guardada proporción, no podemos colocar en la cúspide al empleado que cumple con lo que se le ordena, ni al contador que administra los recursos de un establecimiento, si hay un director general que marca el rumbo de la empresa.

Basta tener presente que el cinco de diciembre de dos mil veintidós, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos del Poder Ejecutivo Federal, por los que se aprobaron dos de los instrumentos fundamentales conforme los cuales deberá actuar la Sedena –y los demás participantes en tareas de seguridad pública–, elaborados por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en los que se establecen las directrices que habrán de seguirse para el combate a la delincuencia para el periodo dos mil veintidós a dos mil veinticuatro:

- 1) El Programa Nacional de Seguridad Pública.
- 2) El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

En ese sentido, es claro que quien diseña la estrategia a seguir, es quien tiene el indisputable mando a través de este acto de gobierno plasmado en un instrumento estratégico y diversos programas, sin que su responsabilidad se traslade a quien sólo ejecuta lo dispuesto en esos documentos.

La Guardia Nacional formal y materialmente sigue estando a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, porque será ella quien determine, y no la Sedena o alguien más– el rumbo de la política del Estado Mexicano para abatir el alto índice de delincuencia que nos aqueja, tarea que sin duda, demanda la participación de todos los recursos humanos y materiales posibles para lograr la paz como lo clama la sociedad a la que considero, debemos darle



soluciones urgentes, permitiendo que los responsables de ello, que son los Poderes Legislativo y Ejecutivo, coordinen la participación de las diversas dependencias involucradas, cuando como en el caso, tienen la experiencia y disciplina para garantizar la protección de la integridad y bienes de las personas.

Asimismo, resulta necesario hacer cita de los artículos 76, fracción XI, de la Constitución General y 6, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (en adelante RISSPC).

#### Constitución General

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

" ...

"XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada."

#### RISSPC

"Artículo 6. Son facultades indelegables del secretario:

" ...

"VII. Dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guardan los asuntos que competan a las unidades administrativas y Órganos Administrativos Desconcentrados de la Secretaría, así como acudir a convocatoria de cualquiera de sus Cámaras, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente al ramo de sus actividades, y comparecer ante éstas en términos de las disposiciones legales."

De la normativa transcrita se advierte claramente que es la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la responsable de rendir cuentas al Poder Legislativo en relación con los asuntos de su ramo, lo cual implica que es esa Secretaría, de naturaleza civil, quien preserva la responsabilidad de la seguridad pública en el país.

De ahí que utilizar toda la fuerza disponible del Estado para preservar la seguridad pública en el país no es militarizar el poder público, sino poner al servicio de



la sociedad la última de sus capacidades de respuesta al crimen organizado, bajo el mando último de una autoridad de carácter civil como es la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

## B. Reformas a la figura de la Comandancia

**No comparto la declaración de invalidez** de la porción "... de la *Defensa Nacional* ..."; contenida en la fracción VII del artículo 15; ni la invalidez de las porciones "... a *propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional* ..."; y "... *grado jerárquico de comisario general* ..."; contenidas en la fracción III del diverso 14; ambas disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional; y también discrepo de la invalidez del artículo tercero transitorio del decreto reclamado.

El texto de los referidos preceptos es el siguiente:

"Artículo 14. La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y deberá reunir los requisitos siguientes:

"...

"III. Contar con el grado jerárquico de comisario general y título de licenciatura debidamente registrado; ..."

"Artículo 15. A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes:

"...

"VII. Proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento; ..."

"Tercero. En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de comisario general en activo, la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designada por la persona titular de la presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional."



La fracción VII del artículo 15 de la LGN establece que corresponde al comandante operativo de la Guardia Nacional, proponer a la Sedena los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de esa corporación, en términos del reglamento respectivo.

No comparto la propuesta de invalidar la porción "... de la Defensa Nacional ...", porque la facultad de formular los instrumentos normativos para hacer efectivas las funciones, debe interpretarse en el sentido de que esa facultad de la Sedena debe responder y apegarse a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, así como a los correspondientes programas derivados de ella, elaborados por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, por lo que la facultad de la Sedena para emitir normas que optimicen las tareas de esa Institución policial, queda siempre subordinada a lo que disponga la autoridad civil.

En lo que respecta a la fracción III del artículo 14 de la LGN, relativo a la designación de la persona titular de la Comandancia, no comparto la invalidez de que la propuesta sea de la Sedena, así como del requisito de contar con el grado de comisario general.

Lo anterior, porque no advierto que con ello inobserve la naturaleza civil de la Guardia Nacional, pues por un lado, no hay norma constitucional que impida establecer contar con un determinado grado en la carrera militar para aspirar a desempeñar un cargo público; y por otro lado, como se trata de una institución disciplinada y profesional, –en términos artículo 1 de la LGN–, es razonable y justificado que el aspirante acredite contar con la capacitación para ser titular de la corporación policial más grande del país y que además, se encuentre avalado por el titular de la institución de mayor prestigio por su estricta disciplina, como es la Sedena, porque con ello se garantiza que el control operativo se llevará a cabo en forma profesional y disciplinada.

También me aparto de la invalidez del artículo tercero transitorio, el cual establece que entre tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de comisario general en activo, el titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designado por la presidencia de la República, a propuesta del titular de la Sedena.

Lo anterior, ya que lo pretendido por el legislador fue que de las propias filas de la Guardia Nacional surja quien deba comandarla, pero a condición de que ello acontezca en el momento en que la carrera desempeñada en esta institución,





les permita a los aspirantes obtener el grado necesario para encabezarla con experiencia, pues si la mencionada corporación tiene como principio ser una institución de carácter civil, disciplinada y profesional, ello repele la idea de improvisación de funcionarios sin una trayectoria acreditada en materia de seguridad pública.

### **C. Modificaciones al régimen del personal asignado a la Guardia Nacional proveniente de la Policía Militar y la Policía Naval**

**No comparto** la declaración de invalidez de los artículos 57, párrafo segundo, de la LGN; 138, fracción VII; y 170, fracción II, apartado H, de la LOEFAM; así como la del segundo párrafo del artículo 1 de la LAREFAM.

El texto de los artículos referidos es el siguiente:

LGN

"Artículo 57 ...

"Sin perjuicio de lo anterior, el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad."

LOEFAM

"Artículo 138. El Activo del Ejército y Fuerza Aérea está constituido por el personal militar que se encuentre:

" ...

"VII. Asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional."

"Artículo 170. ...

" ...

"II. ...

" ...



"H. Para el personal de Tropa y de los militares de la clase de Auxiliares asignado a la Guardia Nacional, por remoción, previo otorgamiento de garantía de audiencia."

LAREFAM

"Artículo 1. ...

"Asimismo, es aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional, homologándosele el tiempo de servicios en esta situación como tiempo en unidades del Ejército y unidades de vuelo de la Fuerza Aérea."

Considero que esas normas que regulan la situación legal del personal de la fuerza armada permanente asignado a la Guardia Nacional, no pueden catalogarse como militares en activo, sino únicamente como servidores públicos que para el efecto de conservar su antigüedad en la milicia, así como las prestaciones que por el tiempo de servicios acumulado en ella les corresponden, se les considera como pertenecientes a las fuerzas armadas.

Por lo anterior considero inexacta la conjetura realizada en la sentencia, en el sentido de que resultaría un fraude a la Constitución, considerar que la Guardia Nacional conserva su carácter civil –y se rige por una doctrina policial–, si sus integrantes son militares en activo.

Lo anterior, ya que lo establecido por el legislador, es que ese personal queda sometido al régimen disciplinario militar, así como al sistema de ascensos y recompensas, pero sólo para poder ser beneficiario de los derechos que les corresponden como militares, pues sería incongruente que las instituciones armadas preserven, y en su momento respeten las prerrogativas prestacionales de ese personal comisionado, sin poder examinar, a cambio, si el desempeño que tuvieron durante su estancia en la Guardia Nacional, fue o no el esperado, ya sea para privarlos en su caso de tales derechos, o bien, estimular y reconocer su comportamiento y eficiencia, en esa corporación.

Son esas razones las que sustentan el presente voto particular.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 12 de enero de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto particular** que formula el Ministro Juan Luis González Acántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 137/2022.

1. En sesión de veinte de abril de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por diversas senadoras y senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, en la que se cuestionó la constitucionalidad del decreto publicado el nueve de septiembre de dos mil veintidós, por el que se reformaron algunos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de la Guardia Nacional, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública.
2. El proyecto que sometí a la consideración del Tribunal Pleno propuso analizar los *subsistemas* que integraban el decreto impugnado y declarar la inconstitucionalidad parcial o total de algunos de ellos. La propuesta fue aprobada prácticamente en sus términos por una mayoría calificada; sin embargo, contrario a lo propuesto, se decidió: 1) reconocer la validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional; y 2) reconocer la validez del subsistema normativo integrado por los artículos 7, 17, 18, 19 y 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional y 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, sin necesidad de adoptar la interpretación conforme sugerida en el proyecto.
3. El voto que a continuación formulo versa sobre estos dos últimos puntos. Por un lado, considero que la eliminación del requisito de adscripción y de sujeción a la disciplina, fuero (civil) y cadena de mando de la Guardia Nacional de su personal forma parte inescindible de la reforma al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares que el Tribunal Pleno declaró inconstitucional (I). Por otro lado, estimo que la colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública debe quedar acotada a términos estrictamente excepcionales que el subsistema impugnado no prevé (II).

### **I. La modificación al régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares: el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional**

<sup>1</sup> El análisis aprobado se ubica en las páginas 156 a 170 de la sentencia.



4. El proyecto que sometí a consideración del Tribunal Pleno proponía, en el apartado **C.1**,<sup>1</sup> analizar una serie de reformas que modificaron el régimen del personal asignado proveniente de cuerpos militares y declarar la invalidez de todas las normas que lo integraban.<sup>2</sup>
  
5. En la sesión pública de dieciocho de abril de dos mil veintitrés, una mayoría del Tribunal Pleno consideró que el sistema referido era inconstitucional,<sup>3</sup> pero que dentro de este conjunto de normas, el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional no adolecía del mismo vicio de invalidez.<sup>4</sup> De esta forma, atendiendo a esa mayoría, en el engrose se reconoció la validez de ese precepto por las razones siguientes:  
  
"284. ... Como se mencionó en párrafos previos, este artículo establece que para ingresar a la institución policial analizada, se requiere no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones armadas ni policiales. Este requisito no supone por sí solo, contrario al resto de los aquí analizados, una violación al artículo 21 constitucional y, en específico, al carácter civil que debe revestir la Guardia Nacional. Lejos de ahí, esta nueva fracción reitera la necesidad de que los elementos que integran esta institución de seguridad pública se separen de sus cargos o comisiones previos para poder integrarla."<sup>5</sup>
  
6. Tal como plasmé en la propuesta inicial, considero que el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional no puede ser leído aisladamente, pues integra un subsistema normativo que pretendió transformar el régimen jurídico de los integrantes de la institución policial mencionada, en contravención al diverso 21 constitucional. Esto es, el conjunto de reformas analizadas pretendió trans-

<sup>2</sup> Se analizaron los artículos 25, fracción IX, y 57, párrafo segundo, de la Ley de la Guardia Nacional, los artículos 138, fracción VII, y 170, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

<sup>3</sup> Con excepción del artículo 57, segundo párrafo, de la Ley de la Guardia Nacional, en donde se sumó a la propuesta la Ministra Ortiz Ahlf, la inconstitucionalidad del subsistema referido se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

<sup>4</sup> La validez del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional fue sostenida por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández.

<sup>5</sup> Página 170 del engrose.



formar al personal que antes de la reforma impugnada se encontraba funcionalmente separado de su institución de armada de origen, adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en la Ley de la Guardia Nacional, en **personal activo del Ejército y la Fuerza Aérea bajo la jurisdicción (el fuero), la disciplina, el mando y, en general, la normatividad militar correspondiente.**

7. Para mayor claridad, vale traer a cuenta la reforma operada al artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional:

Antes de la reforma	Reforma impugnada
<p>"<b>Artículo 25.</b> Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:</p> <p>"...</p> <p>"<b>IX.</b> En su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta ley."</p>	<p>"<b>Artículo 25.</b> Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:</p> <p>"...</p> <p>"<b>IX.</b> En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales."</p>

8. Es cierto, vale reconocer en este momento, que no es inconstitucional establecer en la Ley de la Guardia Nacional que el personal de esa institución debe dejar de desempeñar un cargo en otras instituciones de la Fuerza Armada o policiales mientras está asignado a la primera. Sin embargo, la eliminación del *requisito* transcrito y su reemplazo por el impugnado debían leerse de la mano con el resto de las reformas al régimen de asignados provenientes de la Policía Naval y Militar.
9. De esta forma, una lectura aislada del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional, tal como quedó reformado, podría conducir a considerar válido ese numeral, puesto que sólo establece la prohibición de ostentar simultáneamente dos cargos, en las Fuerzas Armadas y en la Guardia Nacional. Sin embargo, esta prohibición tiene sólo sentido cuando se lee en un contexto en el que el legislador federal buscó que el personal asignado de la Policía Militar y Naval fuera considerado elemento activo del Ejército,<sup>6</sup> sometido al

<sup>6</sup> Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos



fuerro militar,<sup>7</sup> bajo la cadena de mando militar,<sup>8</sup> y regido por la normatividad de ascensos y recompensas militares.<sup>9</sup>

10. Así, lo que pareciera una prohibición *improductiva* (no desempeñar dos cargos al mismo tiempo) se convierte en una pieza fundamental e inescindible del subsistema impugnado. Las reformas analizadas tuvieron por objetivo devolver al personal asignado a la Guardia Nacional su carácter plenamente militar y por eso resultó necesario destacar que incluso siendo militares en activo y regidos por esa normatividad, tendrían que dejar de desempeñar su cargo original y ser renombrados dentro de la Guardia Nacional. Este renombramiento ya no implicaría, como antes, la sujeción al mando, al fuerro civil ni a la normatividad de la Guardia Nacional, como podría desprenderse del artículo 21 constitucional.

**"Artículo 138.** El Activo del Ejército y Fuerza Aérea está constituido por el personal militar que se encuentre:

"I. Encuadrado, agregado o comisionado en Unidades, Dependencias e Instalaciones Militares;

"II. A disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional;

"III. Con licencia;

"IV. Hospitalizado

"V. Sujeto a Proceso;

"VI. Compurgando una Sentencia, y

"VII. Asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional."

#### <sup>7</sup> **Ley de la Guardia Nacional**

**"Artículo 57.** El personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de la Guardia Nacional.

"Sin perjuicio de lo anterior, el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad."

#### <sup>8</sup> **Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**

**"Artículo 170.** La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de ley o por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos:

"...

"II. Procede por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional:

"...

"H. Para el personal de tropa y de los militares de la clase de auxiliares asignado a la Guardia Nacional, por remoción, previo otorgamiento de garantía de audiencia."

#### <sup>9</sup> **Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**

**"Artículo 1.** La presente Ley regula los ascensos y las recompensas de los militares pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su aplicación corresponderá al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a la Secretaría de la Defensa Nacional.



11. Por eso, leída en su contexto normativo, la reforma al artículo 25, fracción IX, de la ley impugnada suprimió la garantía civil en el nombramiento y desempeño del personal asignado a la Guardia Nacional. Reformado el texto previo, ya no hay disposición legal que prevea con claridad el régimen jurídico de los elementos asignados a la Guardia Nacional y provenientes de cuerpos militares. Ante este vacío, a éstos aplicarán, directamente, los diversos 13 y 21 constitucional de los que se desprende claramente su carácter civil, la disciplina policial civil a la que se deben y la prohibición del fuero militar. Aplicará también, en este punto, el *Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional*,<sup>10</sup> publicado en el veintiocho de junio de dos mil diecinueve. Sin embargo, en la Ley de la Guardia Nacional ya no existe una disposición que expresamente, regule este régimen.
12. Además de la laguna legal generada, el nuevo artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional introdujo una prohibición que solamente cobraba sentido dentro de subsistema normativo que el Pleno consideró inconstitucional y que ahora, resulta cuando menos, *improductiva*. Es claro que al estar separados de su institución de origen, los elementos de la Guardia Nacional no podrían ostentar un cargo en aquélla.
13. Las razones anteriores me llevaron a formar parte de la minoría que consideró que el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional era una pieza inescindible del sistema normativo que fue considerado inconstitucional y cuyo objetivo era transformar al personal asignado a la Guardia Nacional en personal activo del Ejército, lo cual resulta contrario al régimen civil mandato constitucionalmente.

## II. La colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública: el artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

"Asimismo, es aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional, homologándosele el tiempo de servicios en esta situación como tiempo en unidades del Ejército y unidades de vuelo de la Fuerza Aérea."

<sup>10</sup> **TERCERO.** Los elementos que sean asignados a la Guardia Nacional, quedarán sujetos a lo siguiente:

" ...

"II. Los elementos de las policías Militar, Naval y Federal:

"a) Se someterán a la disciplina, fuero civil, cadena de mando y demás normas contenidas en la Ley de la Guardia Nacional."



14. El proyecto que sometí a consideración del Tribunal Pleno proponía analizar, en el apartado **E.**,<sup>11</sup> un conjunto de normas cuyo objeto es regular la colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública.<sup>12</sup> Al respecto, la accionante planteó la pregunta de si resultaba o no válido, "conforme a la regularidad constitucional ordinaria", por oposición al régimen previsto, por ejemplo, en el artículo 29 constitucional, que la Fuerza Armada permanente se involucrara en cuestiones de seguridad pública.

15. La propuesta que presenté optaba por reconocer la validez del subsistema analizado, *siempre y cuando* se hiciera una interpretación conforme del artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y se abandonara el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/96. Sin embargo, la mayoría del Tribunal Pleno optó por reconocer la validez del subsistema referido sin que fuera necesario plasmar una interpretación con el carácter de conforme, pues bastaba una interpretación sistemática, y sin que tampoco fuera necesario referir a la vigencia o al eventual abandono de la acción de inconstitucionalidad 1/96.<sup>13</sup> En su lugar, el engrose fue aprobado en los siguientes términos:

"359. Pues bien, de la jurisprudencia interamericana, de los precedentes más recientes de este Tribunal Pleno y del Texto Constitucional se extrae que la Fuerza Armada permanente **sólo puede realizar tareas de seguridad pública en contextos de estricta excepcionalidad**. Su participación debe estar regida por la absoluta necesidad y, por tanto, no puede ser permanente. Para tal fin, la rendición de cuentas y la revisión periódica juegan un papel fundamental:

<sup>11</sup> Páginas 190 a 206 de la sentencia.

<sup>12</sup> Se analizaron los artículos 7, fracción IX, 17, tercer párrafo, 18, cuarto párrafo; 19, fracción I y 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional, así como el diverso 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

<sup>13</sup> Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su apartado II, denominado "Análisis del decreto impugnado", en su inciso E, denominado "Colaboración entre la Guardia Nacional y la Fuerza Armada para el desempeño de las funciones de seguridad pública", consistente en reconocer la validez de los artículos 17, párrafo tercero; 18, párrafo cuarto; 19, fracción I, y 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional, así como del artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.





su actuación debe ser en todo momento fiscalizada. Además, la Fuerza Armada solamente puede actuar de manera subordinada y complementaria a las instituciones de seguridad pública y a sus titulares. Finalmente, para que estas salvaguardas sean efectivas, la actuación militar **debe estar regulada**.

- "360. De esta forma, se hace evidente que en el sistema constitucional existe actualmente una habilitación excepcional para que las Fuerzas Armadas participen, bajo determinados lineamientos y condiciones, en labores de seguridad pública: el artículo quinto del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, reformado el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós y cuya materialización, el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, ya fue analizado por este Alto Tribunal.
- "361. En este estado de cosas, el subsistema analizado resulta válido, y en particular el artículo 2 Bis de la LOEFAM resulta válido porque, de un análisis sistemático se desprende que el marco jurídico aplicable es aquel comprendido por los criterios interamericanos y de este Tribunal Pleno, antes referidos, y, en específico, por la **habilitación constitucional excepcional introducida en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional**.
- "362. A la luz de esta interpretación sistemática, resulta válido que la Ley de la Guardia Nacional **regule** una parte de los términos en los que deberá realizarse la colaboración entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional en labores de seguridad pública y que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos prevea que el personal militar pueda efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública, siempre en apego a las condiciones para su ejercicio previstas constitucionalmente."<sup>14</sup>
16. En lo sustantivo, coincido con las razones que quedaron plasmadas en la sentencia y que transcribí para mayor claridad. Sin embargo, considero que éstas no coinciden en su totalidad con la amplitud con la que el sistema impugnado faculta al personal militar para intervenir en funciones de seguridad pública, ni tampoco son suficientes para subsanar la posible interpretación inconstitucional del artículo 2 Bis impugnado, sustentada en una línea de precedentes marcada por la acción de inconstitucionalidad 1/1996.

<sup>14</sup> Páginas 202 y 203 de la sentencia.



17. Para comenzar la exposición es importante tener en cuenta que el artículo 2 Bis de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos impugnada, a su letra establece:

**"Artículo 2 Bis.** El personal militar podrá efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública en los términos que señale el marco jurídico aplicable."

18. Como expuse en el proyecto hecho público por acuerdo del Tribunal Pleno, este artículo, desde mi perspectiva, faculta en términos demasiado amplios al personal militar a "efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública" con la única limitante de que lo haga "en términos del **marco jurídico aplicable**". Considero que era necesario **optar por una interpretación conforme del término "marco jurídico aplicable" para que la limitante fuera de tal envergadura que permitiera garantizar la estricta excepcionalidad que a nivel constitucional y que a nivel convencional se exige para la intervención de la Fuerza Armada en labores de seguridad pública.**

19. Para llegar a tal interpretación, considero que era necesario, también, **abandonar el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/1996, por lo que hace a la intervención de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.** Como expondré con mayor detalle, sin su abandono, desde mi óptica, es imposible acotar las funciones de "apoyo" que, por mandato constitucional y convencional, deben darse en términos de estricta excepcionalidad cuando la función es la de la seguridad pública.

20. Así, desde mi perspectiva, la lectura del artículo 2 Bis permitía **una primera interpretación:** considerar que este marco jurídico, **a nivel legal**, se integra, justamente, por las disposiciones impugnadas de la Ley de la Guardia Nacional (artículos 17, 18, 19 y 32 Bis), que detallan cómo será el enlace entre los altos mandos de la Guardia Nacional y aquellos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, para efectos de ordenar el mantenimiento de una colaboración en el ámbito de la seguridad pública.

21. Desde **el punto de vista constitucional**, este "marco jurídico" al que refiere el artículo 2 Bis, podría referir, en esta interpretación, a la facultad que en precedentes se ha hecho derivar del diverso 129 de la Constitución Federal, según la cual el Ejército puede auxiliar y apoyar a las autoridades civiles, siempre y cuando lo haga a petición expresa de ellas y se mantengan en un plano de subordinación para el ejercicio de las mismas.



22. Al respecto, es preciso tomar en cuenta que en virtud de la acción de inconstitucionalidad 1/96, se ha venido desarrollando y reiterando una interpretación precisa del artículo 129 constitucional,<sup>15</sup> consistente en reconocer "la posibilidad del ejército de auxiliar y apoyar a las autoridades civiles, reconociendo, por otro lado, que *el poder militar, en todo caso, estará sometido a la autoridad civil* y podrá actuar cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de la fuerza".<sup>16</sup> Así, en el precedente invocado se concluyó que:

"En tiempos de paz, los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia. Naturalmente, dentro de nuestro sistema constitucional, este tipo de intervención se encuentra circunscrito al orden constitucional, lo que supone, por un lado, el más escrupuloso respeto a las garantías individuales y, por otro, que las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa, así como a que no puedan usurpar la esfera de competencia de esas autoridades.

"...

"Es preciso insistir en que, derivado del origen histórico del artículo 129 constitucional, salvo la situación excepcional de la suspensión de garantías, en todo caso y bajo cualquier circunstancia, las fuerzas armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y cuando se solicite expresamente su apoyo. Esto significa que las fuerzas armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles. Es imprescindible que se requiera su participación. Posteriormente, habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles y, además,

<sup>15</sup> **Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."

<sup>16</sup> Acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por una minoría de la Cámara de Diputados, impugnando la Ley General que Establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en específico, su artículo 12, fracciones III y IV, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, resuelta por el Tribunal Pleno el cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis, página 185.



ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133."<sup>17</sup>

23. En ese contexto, en el precedente 1/96 se afirmó que los militares no pueden actuar automáticamente y *motu proprio* en labores de seguridad pública. Sin embargo, "están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar sus competencias".<sup>18</sup>
24. Entonces, en esta **primera interpretación posible**, el subsistema normativo analizado permitía, desde mi óptica, la intervención de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, de manera genérica, siempre y cuando "efectúe operaciones de apoyo" y lo haga, en relación con la Guardia Nacional, mediante el llamado entre mandos superiores que la propia Ley de la Guardia Nacional mandata en el resto de los artículos que se impugnaron.
25. Esta primera interpretación es, para mí, contraria a la estricta excepcionalidad que debe impregnar el apoyo que las fuerzas armadas prestan a las instituciones de seguridad pública; excepcionalidad que no ha sido más que reiterada por la Corte Interamericana y por este Alto Tribunal.
26. Como se destaca en la sentencia,<sup>19</sup> de la jurisprudencia interamericana, de los precedentes más recientes de este Tribunal Pleno y del Texto Constitucional se extrae que la Fuerza Armada permanente **sólo puede realizar tareas de seguridad pública en contextos de estricta excepcionalidad**. Su participación debe estar regida por la absoluta necesidad y, por tanto, no puede ser permanente. Para tal fin, la rendición de cuentas y la revisión periódica juegan

<sup>17</sup> Ibidem, páginas 187 y 193.

<sup>18</sup> Véase el criterio contenido en la tesis de rubro: "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)", cuyo cuerpo en la primera parte dispone: **"La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen ..."**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 549, con número de registro digital: 192080.

<sup>19</sup> Páginas 197 a 202 de la sentencia.



un papel fundamental: su actuación debe ser en todo momento fiscalizada. Además, la Fuerza Armada solamente puede actuar de manera subordinada y complementaria a las instituciones de seguridad pública y a sus titulares. Finalmente, para que estas salvaguardas sean efectivas, la actuación militar **debe estar regulada**.

27. Por lo anterior, ante este parámetro de regularidad, la propuesta que presenté y sostengo es que este Tribunal Pleno debía llegar a dos conclusiones.
28. La primera conclusión es la pertinencia de **abandonar el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/96** a la luz de la evolución normativa descrita, particularmente de las reformas en materia de seguridad pública de las que se ha dado ampliamente cuenta, de los precedentes recientes de este Alto Tribunal y de la nutrida jurisprudencia de la Corte Interamericana.
29. Es menester recordar que, en aquella acción, se analizó la participación de los secretarios de la Defensa y de la Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública a la luz de la reforma constitucional al artículo 21 de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro. Desde entonces, el orden constitucional ha cambiado de paradigma, impregnándose por un nuevo bloque de derechos humanos. Esta penetración ha llegado, sin duda, al ámbito de la seguridad pública, cuyos fines abarcan la salvaguarda de la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas y cuyos medios pasan por un contacto directo, íntimo y sensible con la sociedad a la que sirven.
30. Además, en línea con este cambio genérico, el órgano reformador ha constitucionalizado el carácter civil de las instituciones de seguridad pública y ha detallado los términos en los que de forma estrictamente excepcional, la Fuerza Armada permanente puede auxiliar en labores de seguridad pública, en un contexto de paz o bien, en un supuesto de activación del también reformado artículo 29 constitucional.
31. En ese sentido, no es posible seguir afirmando que una interpretación "armónica y lógica del artículo 129 constitucional autoriza a considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen". Tampoco es posible derivar del artículo 129 que "el instituto armado está constitucionalmente facultado



para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes".<sup>20</sup>

32. **En su lugar, en mi opinión, este Tribunal Pleno debía concluir**, en línea con sus precedentes recientes y con los del órgano interamericano, **que el artículo 129 de la Constitución Federal, leído armónicamente con los diversos 1 y 21 del mismo ordenamiento y a la luz de las últimas reformas en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, establece la regla general, según la cual ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Por tanto, por regla general, ninguna autoridad militar puede participar en tareas de seguridad pública, en tiempos de paz. Así, del artículo 129 no deriva una habilitación constitucional, deriva una prohibición.**
33. Esta es la interpretación que permite afirmar que la actuación militar en labores de seguridad pública y para contener la violencia interna responde a criterios de estricta excepcionalidad. Es, además, la única interpretación compatible con lo dispuesto en el artículo 21 que establece que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil.
34. Para resultar acorde con el resto del engranaje constitucional y con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, **esta prohibición sólo podría ser exceptuada en contextos de estricta necesidad, además de cumplir con las salvaguardas ya referidas, a través de una regulación expresa.**
35. Para tal efecto, en tiempos de paz, la actuación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública está vedada por los artículos 21 y 129 constitucionales, salvo cuando exista una habilitación en la propia Constitución Federal o bien, se active el proceso previsto en el diverso 29 del mismo ordenamiento.

<sup>20</sup> Véase, el criterio contenido en la tesis P./J. 38/2000, de rubro: "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).", cuyo cuerpo, con énfasis añadido, en la primera parte dispone: "**La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen ...**". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 549, con número de registro digital: 192080. En general, se remite a la acción de inconstitucionalidad 1/96 y a los párrafos citados previamente, en este apartado.



36. Por el resto, coincido con la propuesta en que en el sistema constitucional existe actualmente una excepción activa: el artículo quinto del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, reformado el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós y cuya materialización, el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, ya fue analizado por este Alto Tribunal.
37. Sin embargo, como ya desarrollé previamente, procedía abandonar el precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/96, pues parte de una interpretación del artículo 129 de la Constitución Federal que ya no resulta acorde con el resto del engranaje constitucional, ampliamente reformado desde entonces, ni con la jurisprudencia interamericana y de este Alto Tribunal en la materia. Así, ya no es posible, actualmente, afirmar que el artículo 129 "faculta" o "autoriza" a las Fuerzas Armadas permanentes para actuar en materias de seguridad pública, siempre y cuando lo hagan a petición y en auxilio de las autoridades competentes.
38. Mantener la vigencia de tal precedente equivale, desde mi perspectiva, a normalizar lo que el órgano reformador, la Corte Interamericana y este propio tribunal han considerado excepcional.
39. La actuación militar en tareas de seguridad pública debe ser estrictamente excepcional. En este sentido, el artículo 129 constitucional reza que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar y, en ese sentido, por regla general, ninguna autoridad militar puede inmiscuirse en labores de seguridad pública que la Constitución Federal consagra, en exclusiva, a autoridades civiles. Sólo ante una habilitación constitucional o bien, derivada de la activación del procedimiento de restricción o suspensión de los derechos y las garantías previsto en el artículo 29 constitucional, la Fuerza Armada permanente puede colaborar en labores de seguridad pública, atendiendo a las salvaguardas ya mencionadas.
40. La **segunda conclusión, relacionada con la anterior**, a la que para mí, de debía llegar es que quedaba descartada **la primera interpretación del artículo 2 Bis** de la LOEFAM según la cual el personal militar puede intervenir en tareas



de seguridad pública, de manera genérica, siempre y cuando "efectúe operaciones de apoyo" y lo haga, en relación con la Guardia Nacional, mediante el llamado entre mandos superiores que la propia Ley de la Guardia Nacional mandata a través de los diversos 17, 18, 19 y 32 Bis.

41. En este estado de cosas, el subsistema analizado resultaba válido, y en particular el artículo 2 Bis de la LOEFAM resultaba válido, si se interpretaba en el sentido de que "el marco jurídico aplicable" es aquel comprendido por los diversos 21 y 129 constitucional, que establecen **una prohibición para que el personal militar efectúe operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública, pues éstas corresponden a las autoridades civiles y son ajenas a la disciplina militar. Y que, para que aquél pueda apoyarlas se requiere una habilitación constitucional excepcional, como la que actualmente fue introducida en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se crea la Guardia Nacional.**
42. Sólo bajo esta interpretación, resultaba válido que la Ley de la Guardia Nacional regulara *una parte* de los términos en los que deberá realizarse la colaboración entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional en labores de seguridad pública y que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, prevea que el personal militar puede efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública.
43. Dado que el Tribunal Pleno optó por descartar, por un lado, el abandono del precedente de la acción de inconstitucionalidad 1/96 (incluso su aplicabilidad para este caso), y por el otro, la interpretación conforme propuesta, me incliné por votar en contra del proyecto y por la invalidez del subsistema propuesto. La intervención en labores de seguridad pública de las Fuerzas Armadas debe ser estrictamente excepcional y para ello, desde mi perspectiva, tienen que estar perfectamente regulados y fiscalizados los supuestos de su actuación. Estas características no se veían colmadas en el subsistema impugnado, sobre todo pudiendo este ser interpretado a la luz del amplio y permisivo criterio expuesto en la acción de inconstitucionalidad 1/96.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 12 de enero de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA LEY DE CARÁCTER ESTATAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y II, DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS).**

**III. 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.**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO SE TRATE DE LEYES QUE NO REGULAN EN ESPECÍFICO LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE COMUNIDADES, PUEBLOS O PERSONAS INDÍGENAS, LA FALTA DE CONSULTA**



**PREVIA NO TIENE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA TOTALIDAD DE LA LEY O DECRETO RESPECTIVO, SINO SOLAMENTE DE LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS QUE PUDIERAN INCIDIR EN ESOS INTERESES Y/O DERECHOS.**

**IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE MORELOS, NO ERA NECESARIO LLEVAR A CABO DICHA CONSULTA AL NO SER SUSCEPTIBLE DE AFECTAR DIRECTAMENTE SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN, A LA PRESERVACIÓN DE SU CULTURA E IDENTIDAD, AL USO Y GOCE DE SUS RECURSOS O ALGÚN OTRO DERECHO PROTEGIDO POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL O POR LOS TRATADOS INTERNACIONALES.**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.**

**XI. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.**

**XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO PARA PRONUNCIARSE SOBRE SU VALIDEZ.**

**XIII. VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.**

**XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. FASES QUE LO COMPONEN.**

**XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE MORELOS Y SE REFORMARON Y**



**ADICIONARON DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS Y EL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EL DOCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).**

**XVI. LEY. PARA DETERMINAR LA AUTENTICIDAD DE SU TEXTO DEBE ATENDERSE AL APROBADO POR LAS CÁMARAS DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO Y NO AL QUE DIFIRIENDO DE ÉSTE SE HAYA ENVIADO AL EJECUTIVO PARA SU PROMULGACIÓN.**

**XVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. EL HECHO DE QUE NO SE CUENTE CON ELEMENTOS QUE CORROBOREN LA DEBIDA APROBACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL DICTAMEN LEGISLATIVO PRESENTADO ANTE EL PLENO DEL CONGRESO LOCAL POR PARTE DE LAS COMISIONES; QUE EL DOCUMENTO QUE SE TUVO COMO DICTAMEN CAREZCA DE PUBLICACIÓN Y DIFUSIÓN ADECUADA EN EL PORTAL DE INTERNET; QUE EXISTA UNA ERRÓNEA LECTURA DE UN DICTAMEN DE FECHA ANTERIOR A CUANDO SE REUNIERON LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, CUYO CONTENIDO RESULTA DIVERSO AL PRESUNTAMENTE APROBADO Y AL PUBLICADO EVENTUALMENTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL; QUE EL TRÁMITE QUE SE DIO PARA LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL DOCUMENTO HAYA SIDO ACELERADO INJUSTIFICADAMENTE; Y QUE NO SE TENGA CERTEZA DE QUE EL DECRETO FINALMENTE PUBLICADO PARA SU VIGENCIA EFECTIVAMENTE COINCIDE CON EL QUE FUE DICTAMINADO, PRESENTADO, DELIBERADO Y VOTADO EN EL ÓRGANO LEGISLATIVO, CONSTITUYEN UN CÚMULO DE VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ACTUALIZAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO (INVALIDEZ DEL DECRETO 697 POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE MORELOS Y SE REFORMARON Y ADICIONARON DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS Y EL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EL DOCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).**



**VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN CASOS DE NOTORIA URGENCIA.**

**XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO, EL CUAL NO PODRÍA SUBSISTIR DE MANERA AISLADA, ANTE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE MORELOS.**

**XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, CON EXCEPCIÓN DE LAS NORMAS RELATIVAS AL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS (INVALIDEZ DEL DECRETO SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE MORELOS Y SE REFORMARON Y ADICIONARON DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS Y EL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EL DOCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).**

**XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS RETROACTIVOS AL DOCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE DE LAS NORMAS RELATIVAS AL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS CONTENIDAS EN EL DECRETO SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE, PUBLICADO EL DOCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 258/2020. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 30 DE



MAYO DE 2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ.

## ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver este asunto, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversas leyes y la Constitución Federal.	8-9
II	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	Se tiene por impugnado el Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete por el que se crea la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos y Código Penal para dicha entidad.	9-10
III	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial es oportuno.	10
IV	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El escrito inicial fue presentado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, quien se encuentra legitimada para ello.	10-11
V	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>		
	<b>V.1. Participación del Poder Ejecutivo en el decreto impugnado</b>	La causal de improcedencia es infundada.	12
	<b>V.2. Improcedencia por omisión legislativa</b>	La causal de improcedencia es infundada.	13-14



	<b>V.3. Improcedencia por argumentos relacionados con invasión de esferas</b>	La causal de improcedencia es infundada.	14-15
<b>VI</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		
	<b>VI.1. Consideraciones previas</b>	Se delimita la materia de la litis.	15-16
	<b>VI.2. Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas</b>	Se considera que no era necesaria la consulta previa a comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos.	16-25
	<b>VI.3. Estudio relativo a las violaciones al procedimiento legislativo</b>	Se sintetizan los argumentos tendientes a demostrar las violaciones en el procedimiento legislativo.	25-26
	<b>VI.3.1. Doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación</b>	Se desarrollan los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia.	26-30
	<b>VI.3.2. Procedimiento legislativo en el Estado de Morelos</b>	Se fijan los aspectos más relevantes del procedimiento legislativo en el Estado de Morelos.	30-38
	<b>VI.3.3. Desarrollo del procedimiento legislativo en el caso concreto</b>	Conforme a las constancias que obran en autos, se desarrolla el proceso legislativo que se siguió en el presente asunto.	38-46
	<b>VI.3.4. Examen de regularidad del caso concreto</b>	Conforme a un análisis integral del procedimiento, se considera que se actualizaron diversas irregularidades que representan una transgresión al derecho de participación de todas las fuerzas parlamentarias en condiciones de libertad e igualdad.	46-62
<b>VII</b>	<b>EFFECTOS</b>		
	<b>Declaratoria de invalidez</b>	Se propone declarar la invalidez del decreto impugnado en su totalidad.	62-63
	<b>Invalidez por extensión</b>	Se declara la invalidez, por extensión del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.	62



	<b>Fecha a partir de la que surte efectos</b>	La declaratoria de invalidez del decreto impugnado surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la sentencia al Congreso del Estado de Morelos.	63
	<b>Retroactividad</b>	La declaratoria de invalidez surtirá efectos retroactivos en materia penal al doce de agosto de dos mil veinte, de conformidad con el contenido de su disposición segunda transitoria.	63
	<b>Notificaciones</b>	Se ordena notificar la sentencia al titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios y al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Morelos.	63
<b>VIII</b>	<b>DECISIÓN</b>	Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad, se declara la invalidez del decreto impugnado y, por extensión, la del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.	64-65

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **treinta de mayo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 258/2020, promovida por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos contra el Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete, por el que se crea la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforma el artículo 2 Bis; se adiciona un inciso j) a la fracción I del artículo 7; se reforma el inciso o) y se adiciona el inciso p) a la fracción I del artículo 17; se reforma el artículo 127; se reforman las fracciones XII y XIII y se adiciona la fracción XIV del artículo 147



de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos. Se reforman las fracciones IV y V y se adiciona una fracción VI del artículo 165, se reforma la fracción III y se adiciona una fracción IV, recorriéndose la actual fracción IV para ser la fracción V del artículo 179; se reforma la fracción V y se adiciona una fracción VI, recorriéndose la actual fracción VI para ser la fracción VII del artículo 184 Bis, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Se adiciona un capítulo VIII denominado "Acceso Ilícito a Sistemas de Videovigilancia" ubicado en el título décimo noveno "Delitos contra la Seguridad Interior del Estado", con los artículos 267 Ter 1, 267 Ter 2, 267 Ter 3 y 267 Ter 4; y se adiciona un capítulo XX denominado "Uso Indevido de Sistemas de Videovigilancia" ubicado en el título vigésimo "Delitos contra las funciones del Estado y el servicio público", con el artículo 295 Bis del Código Penal para el Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5853, de doce de agosto de dos mil veinte.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Mediante escrito recibido electrónicamente el once de septiembre de dos mil veinte por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del decreto que más adelante se señala, emitido y promulgado por el Congreso del Estado de Morelos y el gobernador constitucional de esa entidad federativa.

2. La promovente señaló como órganos encargados de su emisión y promulgación al Congreso del Estado de Morelos y al gobernador constitucional de esa entidad.

3. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Se señalaron como preceptos violados los artículos 1o., 2o., 14, 16, 22, 27 y 52 de la Constitución Federal.

4. **Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante formuló esencialmente los siguientes conceptos de invalidez.





**Primer concepto de invalidez.** Violaciones al proceso legislativo y transgresión a los artículos 1o., 14, 16, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El dictamen del cual deriva el decreto impugnado fue producto de un proceso sumaráisimo y arbitrario, ya que fue discutido y votado el mismo día en el que también se listó por primera vez, bajo una urgencia que no fue justificada, lo que impidió a las distintas fuerzas políticas conocerlo, analizarlo y discutirlo adecuadamente.

El artículo 82 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos señala que las sesiones se sujetarán a un orden del día, mismo que el presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión.

La dispensa del trámite del procedimiento legislativo previsto en el referido artículo, que ocurrió al enlistar el dictamen en una ulterior sesión del Pleno para que fuera en ésta donde se llevara a cabo su discusión y votación, impidió que los legisladores conocieran oportunamente el contenido del dictamen, así como analizarlo y estudiar los alcances que podría tener, sea en beneficio o en perjuicio de la sociedad, así como realizar de manera razonada la discusión y votación del mismo.

El trámite que se dispensó es un eje fundamental para garantizar el conocimiento adecuado y puntual del contenido del dictamen por parte de los legisladores y que cuenten con los elementos jurídicos y sociales que les permitan, por un lado, tener los elementos para realizar una discusión eficaz sobre el contenido del mismo y, por otro, emitir su voto conforme a los intereses de sus representados.

En consecuencia, al dispensarse dicho paso sin una razón justificada y expresa, aunado a que los legisladores no contaron con el dictamen con cuando menos veinticuatro horas de anticipación a la sesión, se impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran adecuadamente su contenido, por lo que no puede considerarse que la aprobación del decreto sea el resultado de un debate democrático real.



Sin que sea obstáculo a lo anterior, el hecho de que algunos diputados se pronunciaran en contra o a favor del dictamen, pues ello no subsana la transgresión cometida, ya que dicha votación se llevó a cabo en la misma sesión en la que el dictamen fue presentado, por lo que es evidente que no se tuvo el tiempo suficiente para conocer y estudiar el contenido respecto de lo que se votaba, así como tampoco fue posible realizar un debate real en el que las minorías estuvieran en posibilidad de pronunciarse sobre lo que se proponía.

Por otra parte, la calificación que se realizó del dictamen como de urgente y obvia resolución para discutirlo y votarlo en la misma sesión en la que por primera vez se presentó, no fue justificada o motivada con razones objetivas que demostraran la urgencia y necesidad de tal celeridad y obviar el trámite ordinario.

La dispensa del trámite y la aprobación del orden del día son diferentes, ya que en la primera se necesita las dos terceras partes de los diputados presentes, mientras que en la segunda se requiere una mayoría simple, que es la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

Ambos trámites debieron estar separados, de lo contrario, se incide negativamente en los principios democráticos en que debe estar sustentado el actuar del Poder Legislativo del Estado de Morelos, además que conforme a los artículos 114 y 115 del Reglamento del Congreso, la dispensa del trámite ordinario de un dictamen se encuentra acotada a que su contenido obedezca a ciertas materias o asuntos y así poder ser discutido y votado en la misma sesión.

**Segundo concepto de invalidez.** Los artículos 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo, y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos vulneran la distribución de competencias en materia de seguridad pública, consagrados en los artículos 21 y 115 de la Constitución Federal.

Contrario a lo que disponen las normas impugnadas, la videovigilancia no es una función pública sino una política de Estado que se introduce aprovechando los elementos tecnológicos para ayudar en el desarrollo de las tareas de seguridad pública que tiene conferidas sin ser exclusivas de una autoridad o nivel de gobierno, sino que puede ser utilizada en las tareas de seguridad que implementen los Municipios a su discreción y conveniencia.



En este sentido, el monopolizar en favor del Estado el derecho para utilizar, autorizar y operar sistemas de videovigilancia en tareas de seguridad pública, acota el derecho y las obligaciones que tienen los Municipios en esa materia dentro de su territorio.

Las disposiciones impugnadas dan a la Comisión Estatal de Seguridad Pública elementos tecnológicos que no le son propias a su función y que en todo caso, quien podría decidir si se les delega o no sería el propio Ayuntamiento, conforme a la normativa que los rige y, en su caso, de acuerdo con su forma de organización interna cuando se trate de Municipios indígenas.

Así, debido a las afectaciones que las normas producen a la vida y desarrollo de los Municipios en materia de seguridad pública y considerando que en el Estado existen tres Municipios indígenas, el Congreso Local debió realizar una consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada, antes de la emisión del dictamen impugnado, en cumplimiento a los artículos 2o. constitucional, así como 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

**Tercer concepto de invalidez.** Los artículos 1, fracción I, 2, fracciones XIII, XXI y XXVI, 5, 28, primer párrafo, 30, primer párrafo, 40, primer párrafo, 41, primer párrafo, 51, 62, inciso b), fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos transgreden los principios de seguridad jurídica, legalidad e inviolabilidad de las comunicaciones privadas contenidos en el artículo 16 de la Constitución Federal.

El Congreso Local no tiene facultades para permitir, autorizar o regular que los sistemas de videovigilancia graben o intercepten las comunicaciones privadas de los particulares y menos analizarlas, tratarlas o almacenarlas y, además, legislar en la materia.

Si bien dichas normas no señalan específicamente como objeto, la intención de grabar comunicaciones privadas de la ciudadanía, lo cierto es que sí lo hacen y esta permisibilidad a la que se le suma su regulación, interceptación, conocimiento y tratamiento, tanto por particulares como por autoridades sin importar el contenido de la conversación, representan actos prohibidos por el artículo 16 constitucional.



Aunado a ello, en atención a que la autorización para la intervención de las comunicaciones privadas está regulada en la Constitución Federal, en la cual no se disponen facultades para las Legislaturas Locales respecto de su regulación, el Congreso del Estado de Morelos es incompetente para legislar y regular dicha materia.

**Cuarto concepto de invalidez.** Los artículos 8, fracción VIII y XVII, 22, fracción V, 27, 33, 35, 36, 45, segundo párrafo, 46, 48, 49, 50, 51, 52 y 64, párrafo segundo, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

El Congreso Local es incompetente para legislar en esta materia, es decir, sobre la regulación de la recopilación, manejo, tratamiento, custodia y resguardo de los datos personales en posesión de particulares obtenidos por medio de las cámaras de videovigilancia de su propiedad, pues por mandato constitucional el Congreso de la Unión es el único competente para decidir al respecto, conforme a lo dispuesto en los artículos 6o., inciso A), fracción II, 16 y 73, fracción XXIX-O, de la Constitución Federal.

Asimismo, las normas impugnadas engloban en una sola categoría, información pública en posesión de sujetos obligados consistente en imágenes que se obtienen de las videograbaciones que realizan tanto los agentes del Estado como los particulares, sin considerar que la información recopilada tiene por mandato federal un tratamiento y protección especial distinta a la que recopilen los sujetos obligados, entendiéndose por éstos como cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal.

Este hecho, priva de una mayor protección los derechos de privacidad y autodeterminación informativa de las personas titulares de la información que de ellas se recopile, trate o almacene por los particulares propietarios de las cámaras de videovigilancia.

**Quinto concepto de invalidez.** Los artículos 267 Ter 1, 267 Ter 2, 267 Ter 3, 267 Ter 4 y 295 Bis, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de



Morelos transgreden los artículos 14 y 16 constitucionales porque no establecen tipos penales claros y precisos.

De la lectura de las normas impugnadas no queda claro cuál es la autorización que se da u obtiene de acuerdo con la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y que es elemento base del tipo penal de las normas impugnadas, pues la ley no señala dentro de su texto que se tenga que expedir autorización alguna para que los particulares, empresas mercantiles, fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos, puedan instalar, utilizar, operar, retirar, modificar sus cámaras de videovigilancia, mucho menos para que recopilen, almacenen y traten las imágenes filmadas a través de éstas.

En este tenor, existe una indeterminación sobre la identificación de la autorización que aduce el tipo penal, ya que ésta podría referirse, al convenio de colaboración, a la autorización dentro de un proceso de acceso, rectificación, cancelación u oposición sobre el manejo de la información, a la autorización para conectar las cámaras de videovigilancia a la red o a la de los propietarios de inmuebles para instalar en ellos cámaras de videovigilancia.

También resulta ambigua la redacción del artículo 295 Bis impugnado, pues no hace diferencia sobre los sujetos a quienes le son reprochables tales conductas para ser sancionadas, puesto que no es lo mismo un particular, quien en libre ejercicio de su derecho de propiedad puede manipular, destruir, retirar las cámaras de seguridad y equipo de almacenamiento de videograbación que tenga, a un elemento de seguridad pública, quien en ejercicio de su función, tiene prohibido manipular o destruir las cámaras de seguridad o equipo de almacenamiento de videograbación.

La Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos violenta el derecho fundamental de privacidad y dignidad humana, ya que no se realizó un estricto proceso de ponderación y justificación individualizado por parte del Congreso del Estado que pudiera sopesar el daño ocasionado por la intromisión en la privacidad de las personas al ser videograbadas, con el beneficio que esto traería para la sociedad morelense, diferenciando la seguridad pública de las cuestiones netamente administrativas y cuya prioridad se da en grados diferentes.



Tampoco se puede obligar a particulares, personas físicas o morales, a adquirir determinado bien en aras de contribuir a la seguridad pública, puesto que ésta es una función toral del Estado en sus tres niveles de gobierno que debe brindarse en favor de la ciudadanía sin condicionamiento alguno.

**5. Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **258/2020**. De acuerdo con el registro de turno de los asuntos, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en este asunto.

**6. Admisión y trámite.** El Ministro instructor, por acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil veinte, admitió a trámite la acción; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus informes respectivos; requirió al Poder Legislativo Estatal para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, y al Poder Ejecutivo Estatal, para que enviara el original o copia certificada del Periódico Oficial en el que constara la publicación de dichas normas; dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que expresara su opinión si así lo consideraba.

**7. Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Al rendir su informe, el órgano legislativo manifestó esencialmente lo siguiente:

#### Causas de improcedencia

Afirma que la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para impugnar omisiones legislativas como lo pretende la Comisión accionante, por lo que debe sobreseerse de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aunado a que no se está en presencia de una norma general.



También refiere que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, ya que la accionante hace valer una supuesta invasión de esferas competenciales y una característica propia de la acción de inconstitucionalidad es que se alegue una contradicción entre la disposición impugnada y la Norma Fundamental, y no un mero conflicto de competencias.

#### Primer concepto de invalidez

Precisa que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 32/2005, estableció las bases para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo se traducen en una transgresión de las garantías de debido proceso y legalidad que provocan la invalidez de la norma emitida, o bien, si no es así, debido a la irrelevancia de dichas inconsistencias. Para ello, es necesario analizar si: (1) se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad; (2) el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, (3) tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Estima que no hubo transgresión al proceso legislativo ni al principio de democracia deliberativa, pues el decreto cuestionado cumplió con el equilibrio de la democracia representativa, ya que estaban presentes en el momento de la discusión y votación los representantes de las minorías y de todos los grupos parlamentarios, por lo que se satisface el principio de pluralidad política que da solidez a la democracia.

Sostiene que tanto del dictamen del acta en la que fue aprobado el decreto, como del decreto mismo, se aprecia con claridad que se dio cabal cumplimiento al procedimiento legislativo que enmarca la legislación local desde su inicio, por lo que no se vulnera el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, pues los legisladores pudieron intervenir en todo momento, en condiciones de libertad e igualdad, lo que se traduce en un respeto a la participación de las mayorías y minorías parlamentarias, quienes



expresaron y defendieron su opinión en un contexto de deliberación pública, cumpliéndose además con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, pues el dictamen fue aprobado en los términos señalados por la Constitución Local.

De igual manera, aduce que contrario a lo que señala la parte accionante, en relación con que los numerales 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo, y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, vulneran la distribución de competencias en materia de seguridad pública consagradas en los artículos 21 y 115 de la Constitución Federal, debe decirse que el propio artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y la persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala, a fin de que los integrantes de la sociedad convivan en un marco de respeto y seguridad de sus derechos, libertades y bienes.

Además, que la situación actual de la seguridad del Estado de Morelos requiere la estrecha coordinación de las autoridades encargadas de la seguridad pública y los agentes productivos de la sociedad, compartiendo el fin común de la prevención e inhibición de la delincuencia.

En este sentido, precisa que en la iniciativa que dio origen al decreto impugnado se planteó, entre otras cosas, el empleo de dispositivos electrónicos o tecnológicos que cuenten con cámaras fijas o móviles que registren imágenes con o sin sonido y almacenen en cualquier medio tecnológico análogo, digital, óptico o electrónico, para ser aplicados a la función de la seguridad pública. De esta manera, se producen las condiciones necesarias para que la administración estatal logre lo siguiente:

- a) Hacer efectiva la seguridad pública;
- b) La prevención e investigación de hechos delictivos;





- c) La utilización pacífica de las vías y espacios públicos;
- d) Documentar infracciones administrativas relacionadas con la seguridad pública; y,
- e) La reacción oportuna ante emergencias o desastres de origen natural o humano.

Refiere que la implementación de dichos sistemas mejora la seguridad de la ciudadanía mediante el monitoreo de ambientes abiertos y cerrados, tales como calles y avenidas, bancos, supermercados, áreas de estacionamiento, edificios, entre otros. Esto permite ampliar la capacidad de reacción de las fuerzas del orden público en casos que amenazan la integridad de las personas, como accidentes, incendios u otro tipo de eventualidades.

Para la seguridad pública, los sistemas de videovigilancia presentan diversas ventajas, pues la videovigilancia incrementa la capacidad de operación y sus efectos pueden catalogarse en dos dimensiones principales, como un disuasor de delitos y como coadyuvante en la investigación policiaca.

Su instalación se rigió bajo el principio que si el delincuente percibe mayor certeza de ser capturado, disminuirán las posibilidades de involucrarse en alguna actividad criminal, es decir, la videovigilancia puede funcionar de manera positiva para reducir el riesgo de ser víctima de un delito, a la vez que permite que las autoridades cuenten con material que sirva como evidencia para una denuncia futura.

Señala que a diferencia de otros mecanismos, estos sistemas tecnológicos representan una alternativa con un mejor balance entre costo y beneficio en el manejo de la seguridad pública. Además, que el sistema no es susceptible de fatiga o pérdida de concentración, lo que implica un esfuerzo ininterrumpido, constante y consistente.

Asimismo, la videovigilancia parece tener un efecto positivo no solamente en la disuasión del delito, sino también en las propias tareas de los elementos de policía en tierra. Por ello, se consideró pertinente la creación de una legislación



local en materia de videovigilancia, pues brindarles seguridad a los morelenses, es uno de los mayores compromisos de las autoridades.

Indica que se propuso modificar la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos para que sea obligación de la Comisión Estatal de Seguridad Pública presentar, dentro de los informes que remite al Consejo Estatal de Seguridad Pública, las estadísticas sobre los resultados e impactos obtenidos mediante el uso del sistema de videovigilancia en el Estado y la medición de su desempeño, así como del Registro Estatal de Equipos y Sistemas Tecnológicos para la Seguridad Pública, para efectos de conocer el número de cámaras de videovigilancia existentes en la entidad federativa, así como su ubicación, tanto del gobierno, como de las empresas de seguridad privada y, en su caso, de los particulares y establecimientos comerciales.

Asimismo, precisa que se adicionaron nuevos tipos penales en el Código Penal para el Estado de Morelos, que sancionan de manera ejemplar a quienes hagan uso indebido de los sistemas de videovigilancia, los manipulen o destruyan para un provecho propio o ajeno y que con ello se atente contra la seguridad pública del Estado.

Por lo expuesto, concluyó señalando que el decreto impugnado no contraviene disposiciones federales, estatales y mucho menos constitucionales, toda vez que no modifica o se contrapone con alguna norma de carácter general para su debida aplicación.

**8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo Local manifestó:

#### Causa de improcedencia

Que es cierto el acto reclamado y que cuenta con facultades para promulgar, sancionar, publicar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Sin embargo, también precisa que de la lectura integral de los conceptos de invalidez formulados por la parte accionante, no se desprende que se le



atribuya alguno directamente a dicha autoridad, por lo que estima debe sobreseer en el presente asunto por lo que hace al Poder Ejecutivo Local.

9. **Pedimento.** En el presente asunto, la Fiscalía General de la República no formuló pedimento y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitió opinión alguna.

10. **Alegatos.** Las partes no realizaron manifestaciones a manera de alegatos en la presente acción de inconstitucionalidad.

11. **Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades y encontrándose instruido el procedimiento, se emitió el acuerdo de cierre de instrucción el once de enero de dos mil veintiuno, y se puso el expediente en estado de resolución.

12. **Retorno.** Por acuerdo presidencial de cuatro de enero de dos mil veintidós, se ordenó el retorno del presente asunto a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

## 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, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 10, fracción I, de la Ley

<sup>1</sup> **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; ..."



Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>2</sup> y segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 de este Tribunal Pleno.<sup>3</sup> Ello, toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos plantea la posible contradicción entre diversos artículos de Ley de Videovigilancia y del Código Penal, ambos para el Estado de Morelos con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. Se impugna el Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete por el que se crea la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforma el artículo 2 Bis; se adiciona un inciso j) a la fracción I del artículo 7; se reforma el inciso o) y se adiciona el inciso p) a la fracción I del artículo 17; se reforma el artículo 127; se reforman las fracciones XII y XIII y se adiciona la fracción XIV del artículo 147 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos. Se reforman las fracciones IV y V y se adiciona una fracción VI del artículo 165, se reforma la fracción III y se adiciona una fracción IV, recorriéndose la actual fracción IV para ser la fracción V del artículo 179; se reforma la fracción V y se adiciona una fracción VI, recorriéndose la actual fracción VI para ser la fracción VII del artículo 184 Bis de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Se adiciona un capítulo VIII denominado Acceso Ilícito a Sistemas de Videovigilancia ubicado en el título décimo noveno "Delitos contra la Seguridad Interior del Estado", con los artículos 267 Ter 1, 267 ter 2, 267 Ter 3 y 267 Ter 4; y se adiciona un capítulo XX denominado Uso Indevido de Sistemas de Videovigilancia ubicado en el título vigésimo "Delitos contra las funciones del Estado y el servicio público", con el artículo 295 Bis del Código Penal para el Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5853, de doce de agosto de dos mil veinte.

<sup>2</sup> "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."

<sup>3</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



### III. OPORTUNIDAD

15. 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 Mexicanos dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley sea publicada en el correspondiente medio oficial.<sup>4</sup>

16. El decreto impugnado, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el miércoles doce de agosto de dos mil veinte. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el jueves trece siguiente y terminó el viernes once de septiembre de ese mismo año.

17. En el caso, la demanda de la Comisión Estatal de Derechos Humanos se presentó dentro del plazo previsto para tal fin, ello porque se realizó el once de septiembre de dos mil veinte, según se advierte de la evidencia criptográfica con número de secuencia 3296312 que obra en el expediente electrónico, por lo que la misma es oportuna.

### IV. LEGITIMACIÓN

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas están facultados para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.<sup>5</sup>

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

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

<sup>5</sup> **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:

"...



19. En el caso, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos plantea la posible inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Videovigilancia y del Código Penal, ambos para el Estado de Morelos.

20. Por otro lado, el artículo 11, párrafo primero, aplicable en términos del 59, ambos de la ley reglamentaria, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los servidores públicos que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas.<sup>6</sup>

21. En el presente asunto, la acción de inconstitucionalidad fue promovida por Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, lo que acreditó con copia certificada del Periódico Oficial de diez de julio de dos mil diecinueve, en el que consta su designación.

22. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos y promover acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 15, fracciones I y II, del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos,<sup>7</sup> por lo que se reconoce la legitimación de la parte accionante.

<sup>g</sup>) 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; ..."

<sup>6</sup> "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 representarlo. 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."

<sup>7</sup> "Artículo 15. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión y está a cargo de un Presidente a quien corresponde realizar, en los términos establecidos del Título Segundo, Capítulo Tercero de la Ley, las funciones directivas de la Comisión, de la cual es su representante legal y por tanto tendrá además las siguientes facultades:

"I. Tener la representación legal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos y ejercerla ante los tres órdenes de Gobierno, así como ante todo tipo de autoridades jurisdiccionales y no jurisdiccionales, ya sean federales y/o del fuero común o locales, tanto en materia civil, mercantil, administrativa, laboral, fiscal, penal, constitucional y ante cualquier otra de cualquier naturaleza y/o materia.



## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente al ser de orden público, por lo que es necesario examinar las que fueron aducidas por las autoridades responsables en el presente asunto.

### V.1. Participación del Poder Ejecutivo en el decreto impugnado

24. El Poder Ejecutivo Local argumentó que esta acción debía sobreseerse por cuanto hace a él, ya que la accionante no expuso ningún argumento en el que se le cuestionara algo de manera directa, sino que lo señaló como autoridad responsable por una mera formalidad.

25. Este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse la causa de improcedencia invocada, pues como se desprende de los artículos 61, fracción II, y 64 de la ley reglamentaria,<sup>8</sup> la conformación de las acciones de inconstitucionalidad

---

"II. Ejercer todos los actos tendientes a la representación legal y/o defensa de los intereses de la Comisión y promover todo tipo de demandas, contestaciones de demanda y/o reconveniones, formular denuncias y/o querellas, ofrecer pruebas, objetar e impugnar las pruebas de la contraparte; absolver y articular posiciones, transigir, celebrar convenios dentro y fuera de juicio, interponer los medios de impugnación que otorga la Ley correspondiente, inclusive el juicio de amparo y acciones de Amparo en defensa Constitucional que correspondan y en general todas y cada una de las facultades que la Ley y procedimiento correspondiente otorgue para la defensa de los intereses citados, todo lo anterior en cualquiera de las materias y autoridades indicadas en el numeral que antecede."

<sup>8</sup> "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:  
...

"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; ..."

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

"En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para



como mecanismo de impugnación exige el señalamiento y respuesta de los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada.

26. Por lo que debe responder por la conformidad de los actos que dieron origen a las normas impugnadas frente a la Constitución Federal, con independencia de que no se hubieran planteado conceptos de invalidez en contra de los que específicamente suscribió.<sup>9</sup>

## V.2. Improcedencia por omisión legislativa

27. El Poder Legislativo Local afirma que la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para impugnar omisiones legislativas como la que se impugna por la Comisión accionante, por lo que debe sobreseerse de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia y con base en el contenido de la tesis P. XXXI/2007, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA."<sup>10</sup>

28. Esta causal resulta **infundada**, pues de la lectura integral de la demanda se desprende que lo que se alega por la Comisión Estatal no es la omisión del Congreso Local de expedir una ley teniendo el mandato para hacerlo, ni menos que teniendo una competencia legislativa de carácter potestativo hubiera decidido no actuar ante la ausencia de mandato u obligación que así se lo imponga,

---

rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

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

<sup>9</sup> Al respecto, resulta aplicable por analogía la jurisprudencia P./J. 38/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865, 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."

<sup>10</sup> Tesis P. XXXI/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1079, registro digital: 170678, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA."





único supuesto que de acuerdo con los criterios emitidos por este Tribunal Pleno derivaría en el sobreseimiento en la acción.<sup>11</sup>

29. En este asunto, la Comisión accionante combate el proceso legislativo que dio origen a la Ley de Videovigilancia y por el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y del Código Penal, todos para el Estado de Morelos, materializados en el Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete, publicado el doce de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, lo que corrobora la existencia de las normas generales impugnadas y actualiza la posibilidad que se impugnen los actos legislativos que le dieron origen.<sup>12</sup>

30. Además, se advierte que plantea otros conceptos de invalidez respecto a diversos artículos de estos ordenamientos por su inadecuada regulación y porque, a su consideración, actualizan una violación al contenido de los numerales 1o., 6o., 14, 16, 21, 73, fracción XXIX-O, y 115 de la Constitución Federal.

31. En consecuencia, debe **desestimarse** la causa de improcedencia hecha valer por la autoridad legislativa, pues todos estos aspectos sí pueden ser materia del estudio de fondo del presente asunto y no versan sobre omisiones absolutas que escapen de la materia de esta acción de inconstitucionalidad.

### V.3. Improcedencia por argumentos relacionados con invasión de esferas competenciales

32. El Poder Legislativo Local afirma que la Comisión Estatal hace valer una supuesta invasión de esferas competenciales como si se tratara de una

<sup>11</sup> Jurisprudencia P./J. 5/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 701, registro digital: 166041, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS."

<sup>12</sup> Jurisprudencia P./J. 35/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 864, registro digital: 181396, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."



controversia constitucional, y no así una contradicción entre normas impugnadas y la Norma Fundamental, lo que caracteriza a las acciones de inconstitucionalidad, por lo que manifiesta debe sobreseerse.

33. Esta causa de improcedencia también resulta **infundada** porque, como ya se mencionó, en sus conceptos de invalidez la parte accionante plantea violaciones directas a la Constitución Federal, 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 tribunal funde la declaratoria de invalidez en la violación a cualquier artículo de la Constitución.<sup>13</sup>

34. Asimismo, tales argumentos se encuentran relacionados íntimamente con el estudio de fondo en el presente asunto, por lo que esta circunstancia también conlleva que deba desestimarse tal causa de improcedencia.<sup>14</sup>

35. Por tanto, y en vista de que las partes no expusieron alguna otra causa de improcedencia diversa a las analizadas y este tribunal no advierte de oficio que se actualice alguna otra, se examinarán los conceptos de invalidez planteados por la accionante.

36. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con aclaraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

<sup>13</sup> Al respecto es aplicable la tesis P. XI/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 673, registro digital: 169573, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

<sup>14</sup> En este punto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 36/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."



## VI. ESTUDIO DE FONDO

### VI.1. Consideraciones previas

37. A pesar de que en este asunto se planteó por la Comisión accionante la inconstitucionalidad del Decreto Seiscientos Noventa y Siete por el que se creó la Ley de Videovigilancia y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y el Código Penal para el Estado de Morelos, de una lectura integral de su demanda se advierte que la materia de la litis de este asunto se constriñe exclusivamente en los siguientes temas.

- Dilucidar si el Congreso Local debió realizar, previo a la emisión del decreto impugnado, una consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2o. constitucional, dirigida a los pueblos indígenas y afroamericanos, dado el contenido de los numerales 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.

- Determinar si el proceso legislativo, que culminó con la emisión del decreto impugnado, cumplió con las reglas previstas para ello o si, como lo argumenta la Comisión accionante, existió una vulneración a los principios de legalidad, debido proceso, certeza y seguridad jurídica, participación democrática y fundamentación y motivación.

- **En caso de superar lo anterior**, analizar si los artículos 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo, y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos vulneran la distribución de competencias en materia de seguridad pública que se prevé en los numerales 21 y 115 constitucionales.

- Determinar si los artículos 1, fracción I, 2, fracciones XIII, XXI y XXVI, 5, 28, primer párrafo, 30, primer párrafo, 40, primer párrafo, 41, primer párrafo, 51 y 62, inciso b), fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, respetan los principios de seguridad jurídica, legalidad e inviolabilidad de las comunicaciones privadas.



- Analizar si el Congreso del Estado de Morelos tiene facultades para legislar en la materia, específicamente respecto de la recopilación, manejo, tratamiento, custodia y resguardo de los datos personales en posesión de particulares, obtenidos por medio de las cámaras de videovigilancia de su propiedad, lo que se prevé en los artículos 8, fracciones VIII y XVII, 22, fracción V, 27, 33, 35, 36, 45, segundo párrafo, 46, 48, 49, 50, 51, 52 y 64, párrafo segundo, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.

- Determinar si los artículos 267 Ter 1, 267 Ter 2, 267 Ter 3, 267 Ter 4 y 295 Bis, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Morelos violentan los principios de legalidad y seguridad jurídica.

## **VI.2. Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas**

38. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos refiere en su segundo concepto de invalidez que el Congreso de dicha entidad federativa omitió realizar una consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada a las comunidades indígenas y afroamericanas, previo a la emisión del decreto impugnado.

39. Lo que en su opinión debió hacerse, dado que los artículos 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo, y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos producen un impacto en el desarrollo de los Municipios en materia de seguridad pública, entre los que se debe incluir a los tres Municipios indígenas que existen en esta entidad federativa.

40. A fin de dar respuesta al anterior planteamiento y verificar si en el caso existía la obligación del Congreso del Estado de Morelos de realizar una consulta, resulta necesario retomar los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno en la materia.

41. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**<sup>15</sup> este Tribunal Pleno sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos

<sup>15</sup> Sentencia recaída a la controversia constitucional 32/2012, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 29 de mayo de 2014.



Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes en los casos en que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

42. En efecto, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de lo establecido en el artículo 2o. constitucional, relativo a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo diversas obligaciones a las autoridades mexicanas, previo a la toma de decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio.

43. Por tanto, se concluyó que en los casos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

44. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Saramaka Vs. Surinam*,<sup>16</sup> señaló que los principios de consulta y consentimiento constituyen, en conjunto, una norma especial que protege el ejercicio de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas y funciona como un medio para garantizar su observancia.

45. Asimismo, de acuerdo con el Relator de Naciones Unidas en la materia, el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas en los

<sup>16</sup> Corte IDH, *Caso Saramaka Vs. Surinam*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007", Serie C No. 172, párrs. 129 a 137. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)



procesos de decisiones que los afecten tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que éstos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados.<sup>17</sup>

46. En la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,<sup>18</sup> se determinó que en los casos en que el objeto de regulación de una legislación sea precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, resultaba claro que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

47. Luego, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**,<sup>19</sup> se precisó que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

48. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**,<sup>20</sup> se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

49. El Pleno ha sido consistente en sostener que la consulta, tanto a comunidades indígenas como a personas con discapacidad, constituye una etapa

<sup>17</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, párr. 41.

<sup>18</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 19 de octubre de 2015.

<sup>19</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 31/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 8 de marzo de 2016.

<sup>20</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 84/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 28 de junio de 2018.



del proceso legislativo susceptible de viciar todo el ordenamiento cuando está específicamente relacionado con estos grupos vulnerables, lo que ha conllevado la invalidez total de la ley respectiva.

50. Lo anterior se desprende de lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017,<sup>21</sup> 41/2018<sup>22</sup> y 123/2020,<sup>23</sup>** cuando se invalidaron en su totalidad la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí,<sup>24</sup> la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, respectivamente.

51. Asimismo, la mayoría de este Tribunal Pleno ha sostenido que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa no ha implicado la invalidez de la norma.

52. Así lo resolvió, por ejemplo, en las **controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019,<sup>25</sup>** en las que los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco impugnaron diversos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. De igual forma, en la **acción de inconstitucionalidad 61/2019,<sup>26</sup>** en la que si bien se declaró la invalidez de la Ley Número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la inconstitucionalidad no atendió a la falta de consulta previa a las comunidades indígenas, sino a otros vicios del procedimiento legislativo.

<sup>21</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 20 de abril de 2020.

<sup>22</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 41/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 21 de abril de 2020.

<sup>23</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 123/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 23 de febrero de 2021.

<sup>24</sup> Asimismo, se invalidaron por extensión los Decretos 0609 y 0611 que reformaron la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

<sup>25</sup> Sentencias recaídas a la controversia constitucional 38/2019, 28/2019 y 39/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 3 de noviembre de 2020.

<sup>26</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 61/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 12 de enero de 2021.



53. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2020**,<sup>27</sup> la mayoría de este Tribunal Pleno, al analizar la constitucionalidad del artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, determinó que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas.

54. Por otra parte, en la **acción de inconstitucionalidad 150/2017**, se determinó que la falta de sometimiento del dictamen, por parte de la comisión coordinadora, a las otras comisiones y la ausencia de publicación oportuna en la Gaceta Parlamentaria, tanto del documento aprobado como de los votos particulares, fueron violaciones suficientemente relevantes para justificar la invalidez de la ley.<sup>28</sup>

55. De esta forma, caso por caso, se ha desarrollado qué debe entenderse por "**medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente**", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

56. Ahora, para el análisis del caso concreto, conviene recordar lo resuelto por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**,<sup>29</sup> en la

<sup>27</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 109/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 18 de enero de 2022.

<sup>28</sup> Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 29 de agosto de 2022. Unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a las violaciones de carácter formal en el proceso legislativo del decreto impugnado, consistente en declarar la invalidez del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>29</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 1 de enero de 2021.





que se declaró la invalidez de los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, por contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida.

57. También, en dicho precedente este Tribunal Constitucional reiteró su criterio consistente en que, para efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, no es relevante si la medida es benéfica a juicio del legislador,<sup>30</sup> en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades.

58. Asimismo, se reafirmó que la consulta indígena representa un contenido constitucional erigido como parámetro de control en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en la acción de inconstitucionalidad como una violación al procedimiento legislativo.

59. Sin embargo, este asunto también dio lugar a una evolución al criterio que se venía sosteniendo, ya que se estimó que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos en situación de vulnerabilidad, el vicio en el proceso

---

Este criterio también ha sido reiterado por el Tribunal Pleno al resolver los siguientes asuntos:  
Acción de inconstitucionalidad 193/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 17 de mayo de 2021.

Acción de inconstitucionalidad 179/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 24 de mayo de 2021.

Acción de inconstitucionalidad 214/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 24 de mayo de 2021.

Acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 25 de mayo de 2021.

<sup>30</sup> Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, y 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 28 de junio de 2018.



legislativo que le da origen no tendrá potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

60. Por tanto, la decisión de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales, dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas y afro-mexicanas las tienen como objeto específico de su regulación en su integridad.

61. Esta determinación que constituye una evolución en el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa que en el supuesto que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos en situación de vulnerabilidad que deben ser consultados, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar serán precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la ley. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalidará todo ese ordenamiento.

62. En el presente asunto, sólo fueron impugnados por cuanto hace a este tema, los artículos 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo, y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.

63. Estas disposiciones establecen lo siguiente:

**"Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Morelos, tendente a la consecución de la seguridad pública conforme lo previsto en el artículo 21 Constitucional, y tiene por objeto:

"I. Regular la ubicación, instalación, utilización y operación de videocámaras y sistemas de videovigilancia, para la grabación o captación de imágenes con o sin sonido, así como su posterior tratamiento, por las Instituciones de Seguridad Pública, por otras autoridades en los inmuebles a su disposición; y por empresas de seguridad privada, establecimientos mercantiles, personas físicas o morales que, en su caso, suscriban convenio de colaboración con la CES;

"II. Constituir el Sistema Estatal de Videovigilancia;



"III. Establecer la regulación sobre el uso de la información obtenida de los equipos y sistemas tecnológicos que realicen las instancias de seguridad pública y procuración de justicia, conforme la normativa aplicable; y,

"IV. Crear el Registro Estatal de Equipos y Sistemas Tecnológicos para la Seguridad Pública."

**"Artículo 3.** La videovigilancia en materia de seguridad pública estará a cargo de la CES, la cual tendrá a su cargo el control del Sistema Estatal de Videovigilancia, por conducto del C5.

"El Poder Ejecutivo Estatal, a través de la CES, dotará al C5 de la infraestructura, recurso humano, financiero y material necesario para el manejo de la información obtenida de los sistemas de videovigilancia instalados en el Estado de Morelos."

**"Artículo 8.** La CES en materia de videovigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Desempeñar la función pública de videovigilancia de conformidad con lo dispuesto en esta Ley."

**"Artículo 9.** Los Municipios en materia de videovigilancia, por conducto de sus instituciones policiales, tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Desempeñar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las atribuciones previstas en el artículo 8 de esta Ley, con excepción de las contenidas en las fracciones V, IX, XIV, XV, XVI y XVIII;

"II. Solicitar y, en su caso, acordar con la CES la instalación de cámaras de videovigilancia, o sistemas o equipos tecnológicos complementarios, o la conexión de estos, cuando sean propiedad de los Ayuntamientos, a la red que disponga la CES para tal efecto;

"III. Procurar la estandarización y homologación de las cámaras de videovigilancia, sistemas y equipos tecnológicos complementarios de su propiedad,



así como de los registros y las bases de datos que integren la información que de ellos provenga, para lograr la compatibilidad con aquellos que se establezcan en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública; y,

"IV. Proporcionar la información que les sea solicitada para la integración y el desarrollo del Registro Estatal."

**"Artículo 12.** El Sistema Estatal de Videovigilancia formará parte de las herramientas tecnológicas que la CES destina para cumplir con sus funciones de seguridad pública, lo que implicara que los Ayuntamientos otorgaran acceso y control a las de (sic) las Tecnologías de la Información con las que cuente, para cumplir con los fines de esta Ley, en términos de los artículos 1, 3, 5, 6 y 8, fracción I, de la Ley Estatal para la Asunción del Gobierno de la Función de Seguridad Pública de los Municipios y Policías Preventivas y de Tránsito Municipal."

**"Artículo 40.** La CES y, en su caso, las instituciones policiales municipales deberán emitir lineamientos que establezcan las normas y procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones administrativas captadas o grabadas mediante cámaras de videovigilancia, garantizando la legalidad del acto y certeza jurídica para la comunidad.

"En la imposición de sanciones por infracciones administrativas en materia de tránsito y vialidad, se deberán observar las formalidades y los procedimientos previstos en la Ley de Tránsito del Estado de Morelos y sus Reglamentos."

**"Artículo 55.** La CES será la encargada de recolectar, sistematizar, procesar, consultar, analizar, actualizar periódicamente y, en su caso, intercambiar, a través del Registro Estatal, la información sobre las cámaras de videovigilancia y los sistemas y equipos tecnológicos complementarios que en el ejercicio de sus respectivas funciones empleen las Instituciones de Seguridad Pública, otras autoridades, establecimientos mercantiles y empresas de seguridad privada en el Estado; así como personas físicas o morales que celebren convenio de colaboración respectivo.

"Para tal efecto, las Instituciones de Seguridad Pública, otras autoridades, establecimientos mercantiles, empresas de seguridad privada, y las personas



físicas o morales señaladas en el párrafo anterior, tendrán la obligación de proporcionar y compartir a la CES, en tiempo y forma, las cámaras y sistemas de videovigilancia, así como los sistemas y equipos tecnológicos complementarios que instalen, utilicen y operen, de conformidad con los lineamientos que al efecto emita la CES."

**"Artículo 63.** La autoridad que podrá imponer las sanciones del artículo anterior, será la Comisión Estatal de Seguridad, a través de la Coordinación General Operativa, la Dirección General de Seguridad Privada y para el caso de establecimientos mercantiles desarrollos urbanos, fraccionamientos, condominios y particulares, el Comisionado Estatal de Seguridad. Y en materia penal o civil la autoridad correspondiente; lo anterior de acuerdo al procedimiento que se contemple en la normativa aplicable."

64. Visto el contenido de las disposiciones impugnadas, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez en estudio resulta **infundado**.

65. Estos preceptos establecen el reconocimiento, operatividad y mecanismos de sanción de un sistema de videovigilancia de nivel estatal manejado por instituciones de seguridad pública del Estado de Morelos. Asimismo, se instituyen ciertas atribuciones que podrán desempeñar los Municipios en el ámbito de sus competencias a fin de poder dar cumplimiento a los objetivos que se plantean en el artículo 1o. de ese ordenamiento.

66. Los preceptos citados no establecen algún tipo de prerrogativa, restricción o regla especial dirigida hacia los pueblos y comunidades indígenas o afro-mexicanas, ya que el propósito tanto de estos artículos como del resto de la ley es la fijación de un sistema de videovigilancia estatal que, de manera general, pueda servir para garantizar la seguridad pública de todos los habitantes de Morelos.

67. Si bien este objetivo es susceptible de incluir a las comunidades indígenas o afromexicanas ubicadas en esa entidad federativa, lo cierto es que no se advierte que en el caso particular y por esos motivos, éstas se ubiquen en una situación especial frente al orden jurídico para que ejercieran su derecho a ser consultadas durante el procedimiento legislativo del que emanaron los preceptos legales impugnados, pues el establecimiento de un sistema estatal de videovigilancia



impacta de manera uniforme a todos los habitantes de la entidad federativa, independientemente de su autoadscripción, autodeterminación o pertenencia a alguna de estas comunidades.

68. En efecto, ni de la lectura de las disposiciones transcritas ni de ninguna otra de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos se desprende que la decisión de implementar un sistema de videovigilancia de nivel estatal pueda tener consecuencias visibles sobre estos grupos sociales en una proporción distinta a la que las tendrá en el resto de la población. Por ello, se reitera, la legislación en comento no es susceptible de afectar directamente su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al uso y goce de sus recursos o a algún otro derecho protegido por la Constitución Federal o por los tratados internacionales, que hiciera necesario incorporar una fase adicional dentro del procedimiento legislativo que le dio origen, a fin de consultar a las comunidades indígenas y afroamericanas.

69. En consecuencia, resultan **infundados** los conceptos de invalidez referentes a la falta de consulta para las comunidades indígenas y afroamericanas.

70. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

### **VI.3. Estudio relativo a las violaciones al procedimiento legislativo**

71. En su demanda, la parte accionante aduce que el dictamen del cual deriva el decreto impugnado fue producto de un proceso sumarísimo y arbitrario, que fue discutido y votado el mismo día bajo una urgencia injustificada y que impidió a las distintas fuerzas políticas conocerlo, analizarlo y discutirlo adecuadamente.

72. Señala que el hecho de que algunos diputados se pronunciaran en contra o a favor del dictamen no subsana la transgresión cometida, ya que dicha votación se llevó a cabo en la misma sesión en la que el dictamen fue presentado, por lo que es evidente que no se tuvo el tiempo suficiente para conocer y estudiar su contenido.



73. Afirma que, si bien la votación para la dispensa del trámite y la aprobación del orden del día son diferentes, ya que en la primera se necesita las dos terceras partes de los diputados presentes mientras que en la segunda se requiere una mayoría simple, lo cierto es que ambos trámites debieron estar separados, de lo contrario, se incide negativamente en los principios democráticos en que debe estar sustentado el actuar del Poder Legislativo del Estado de Morelos.

74. Al respecto, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que por regla general, debe examinarse primero la regularidad constitucional del procedimiento legislativo de una ley, ya que puede dar lugar a una invalidez genérica. Ello, con fundamento en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, criterio que se refleja en la tesis P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."<sup>31</sup>

75. Para su estudio, el presente considerando se dividirá en cuatro apartados: (i) en el primero, se detallarán los criterios de este Tribunal Pleno para evaluar la regularidad de los procedimientos legislativos; (ii) en el segundo, se explicarán las reglas y principios que rigen el procedimiento en el Estado de Morelos; (iii) en el tercero, se narrará cómo se llevó a cabo la aprobación de las disposiciones impugnadas; y, (iv) en el último, se evidenciarán las razones para considerar por qué existen violaciones legislativas que llevan necesariamente a la inconstitucionalidad de todo el decreto.

### **VI.3.1. Doctrina de esta Suprema Corte**

76. Este Tribunal Pleno cuenta con una doctrina jurisprudencial consolidada respecto de cuándo se actualiza una violación al procedimiento legislativo que conlleve efectos invalidantes. En efecto, se ha entendido que el régimen democrático

<sup>31</sup> Jurisprudencia P./J. 32/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, registro digital: 170881.



imperante en nuestro Texto Constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa.

77. Con lo anterior, se busca que las normas cuenten con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una Legislatura, lo cual se obtiene con el respeto a las reglas de votación, la publicidad de éstas y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano.

78. En ese sentido, se ha sostenido que no puede pasarse por alto que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos.<sup>32</sup>

79. Por un lado, el principio de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada. Por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, en cambio, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Sobre el particular, resulta aplicable la tesis P. XLIX/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital: 169493, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."

<sup>33</sup> La adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia mas no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que





80. Así, en cada caso debe determinarse si existen violaciones al procedimiento legislativo y si redundan en una transgresión a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa o si, por el contrario, tales violaciones no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión. Análisis en el que, como elementos de partida, es necesario evaluar el cumplimiento de, cuando menos, los estándares siguientes.<sup>34</sup>

- El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y *quórum* en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

- El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

- Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

81. Lo anterior ha cobrado gran importancia con el fin de que los integrantes de las Legislaturas (en especial las minorías legislativas) hayan podido formar

---

la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

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

El cumplimiento de los principios deliberativos asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.

<sup>34</sup> Los cuales se advierten del contenido de la tesis P. L/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, registro digital: 169437, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL."



parte del procedimiento legislativo. Lo anterior se asegura, entre otros escenarios, con que se hayan entregado los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable para efectos de que los legisladores puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad o que se haya dado la correcta dispensa en razón de urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, tales como la entrega misma de los documentos que van a ser discutidos por la asamblea,<sup>35</sup> ya que de no hacerse, puede llegarse al escenario de evitar que los integrantes de la Legislatura participen en condiciones de igualdad.

82. En la **controversia constitucional 19/2007**,<sup>36</sup> este Tribunal Pleno señaló que no sólo deben respetarse los cauces que permitan a las mayorías y minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino también es necesario atender los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo sucedan en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

83. Dichos estándares, relativos al análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos, fueron confirmados en la **acción de inconstitucionalidad 36/2013** y su acumulada **37/2013**,<sup>37</sup> y en la **acción de inconstitucionalidad 50/2015** y sus acumuladas **55/2015**, **56/2015** y **58/2015**.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Postura que se refleja en las tesis P./J. 36/2009 y P./J. 37/2009, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, páginas 1109 y 1110, registro digital: 167521 y 167520, respectivamente, de rubros: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE." y "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA."

<sup>36</sup> Sentencia recaída a la controversia constitucional 19/2007, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 16 de febrero de 2010.

<sup>37</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 13 de septiembre de 2018.

<sup>38</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 10 de noviembre de 2015.



84. En ese sentido, esta Suprema Corte ha reiterado que dentro del procedimiento legislativo pueden suceder violaciones a las reglas que regulan el procedimiento legislativo de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la disposición normativa, de manera tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad;<sup>39</sup> aunque también ha sostenido que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que por su entidad no afectan su validez.<sup>40</sup>

85. De ahí que los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como, por ejemplo, la entrada en receso de los órganos legislativos o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que suceden habitualmente.

86. En suma, el análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar cuando revisa el procedimiento legislativo por el que fue emitida una disposición normativa es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad trasciende o no de modo fundamental en su validez constitucional, sobre

<sup>39</sup> Acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de enero de 2020.

Acción de inconstitucionalidad 43/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 27 de julio de 2020.

Controversia constitucional 34/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), 6 de octubre de 2015.

Controversia constitucional 41/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), 29 de septiembre de 2015.

Controversia constitucional 63/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 23 de septiembre de 2019.

<sup>40</sup> Al respecto, puede consultarse la jurisprudencia P./J. 94/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, registro digital: 188907, de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."



la base de los principios de economía procesal y equidad en la deliberación parlamentaria y en atención a las particularidades del caso.

### VI.3.2. Procedimiento legislativo en el Estado de Morelos

87. Los aspectos más relevantes del procedimiento legislativo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Local, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, vigentes al momento de la promulgación y publicación del decreto impugnado, son los siguientes:

#### a) Iniciativa

88. De acuerdo con el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Morelos, la prerrogativa de presentar leyes y decretos corresponde al gobernador del Estado, a los diputados y diputadas del Congreso del Estado, al Tribunal Superior de Justicia –en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia– a los Ayuntamientos, a los y las ciudadanas morelenses y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos –en asuntos relacionados con los derechos humanos.–<sup>41</sup>

89. Las iniciativas serán presentadas por escrito y en medio magnético, deberán contener una parte expositiva que tendrá los elementos de justificación,

<sup>41</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

**Artículo 42.** El derecho de iniciar Leyes y decretos corresponde:

"I. Al Gobernador del Estado;

"II. A los diputados al Congreso del mismo;

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;

"IV. A los Ayuntamientos.

"V. A los ciudadanos morelenses de conformidad con el artículo 19 bis de esta constitución.

"VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en asuntos relacionados con los Derechos Humanos.

"El Gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en periodos anteriores que no tengan dictamen, cada iniciativa debe ser discutida y votada por el Pleno del Congreso en un plazo máximo de 40 días naturales. No tendrán carácter de preferentes las iniciativas de presupuesto, fiscal, electoral y reformas a la Constitución del Estado.

"En las iniciativas que se presenten al Congreso Local, se deberá incluir la estimación del impacto presupuestario que implique su implementación."



legitimación, explicación, interpretación, alcances y oportunidad de lo que se propone y una parte preceptual o normativa que estará constituida por un articulado ordenado en forma lógica.<sup>42</sup>

90. Por otra parte, el artículo 50 de la Constitución del Estado de Morelos<sup>43</sup> precisa que en la reforma de las leyes o decretos se seguirá el mismo trámite que el de su formación, lo que se reitera en el diverso numeral 1 del Reglamento para el Congreso de ese Estado.<sup>44</sup>

### **b) Dictamen<sup>45</sup>**

91. Una vez presentada la iniciativa de ley o decreto, ésta pasará a la o las comisiones del Congreso que correspondan.<sup>46</sup> Las comisiones deberán conocer,

#### **<sup>42</sup> Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 95.** Las iniciativas de leyes y decretos, serán presentadas por escrito y en medio magnético, deberán contener una parte expositiva que tendrá los elementos de justificación, legitimación, explicación, interpretación, alcances y oportunidad de lo que se propone, así como una parte preceptual o normativa que estará constituida por un articulado ordenado en forma lógica.

"Las propuestas para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o leyes federales, deberán cumplir, en lo conducente lo previsto en el presente capítulo y con respecto a su procedencia, estarán sujetas a lo estipulado en el artículo 104 del presente reglamento.

"Al inicio de cada periodo ordinario de sesiones el Poder Ejecutivo Estatal, podrá presentar como preferente hasta dos iniciativas o solicitar con ese carácter dos que hubiera presentado en periodos anteriores y que no cuenten con dictamen."

<sup>43</sup> "**Artículo 50.** En la reforma, derogación o abrogación de las Leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación."

<sup>44</sup> "**Artículo 1.** Este reglamento tiene por objeto regular el trabajo administrativo, legislativo y parlamentario del Congreso del Estado, en términos de lo dispuesto por su Ley Orgánica.

"Por ningún motivo el presente reglamento puede ser modificado por acuerdos parlamentarios; para reformar, adicionar o derogar las disposiciones del mismo, se deberá sujetar al proceso legislativo previsto en este ordenamiento."

<sup>45</sup> En ciertos casos, en el procedimiento legislativo debe hacerse el análisis de la estimación del impacto presupuestario de conformidad con los artículos 43 de la Constitución Local, 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

#### **<sup>46</sup> Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 53.** Las comisiones legislativas, son órganos colegiados constituidos por el pleno del Congreso del Estado, cuyas funciones son las de conocer, analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar, las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados. Emitirán en su caso, acuerdos parlamentarios que se someterán a la aprobación del pleno."



estudiar y dictaminar los asuntos que les sean turnados y someterlos a consideración del Pleno del Congreso en un plazo no mayor a sesenta días naturales, lo que deberá ocurrir en el mismo periodo ordinario de sesiones en el que se les haya turnado la iniciativa o en el inmediato siguiente,<sup>47</sup> los cuales transcurren del primero de septiembre al quince de diciembre y del primero de febrero al quince de julio.<sup>48</sup>

92. Por su parte, se reconoce que las iniciativas preferentes serán discutidas y votadas por el pleno dentro de los cuarenta días naturales; por lo que la comisión o comisiones competentes deberán llevar el proceso de dictamen dentro de dicho plazo, tomando las previsiones necesarias para que el dictamen pueda ser listado en el orden del día de la sesión que corresponda o que se convoque,<sup>49</sup> cuidando no rebasar el término establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Morelos.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 54.** Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Conocer, estudiar y dictaminar en un plazo no mayor a sesenta días naturales, los asuntos que le sean turnados por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso o por la Diputación Permanente en su caso y someterlos a consideración del Pleno; ..."

"**Artículo 102.** La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este Reglamento. ..."

<sup>48</sup> "**Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio."

<sup>49</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 54.** Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

"I. ...

"En iniciativas preferentes, a más tardar dentro de los cuarenta días naturales la iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno, por lo que la comisión o comisiones competentes deberán llevar a cabo el respectivo proceso de dictaminación dentro de dicho plazo, tomando las previsiones necesarias para remitir el dictamen a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en tiempo y forma, a efecto de que pueda ser listado en el orden del día de la sesión que corresponda o que al efecto se convoque, y cuidando en todo momento no rebasar el término establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."

<sup>50</sup> "**Artículo 42.** ...

"El Gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en periodos anteriores que no tengan dictamen, cada iniciativa debe ser discutida y votada por el Pleno del Congreso en un plazo máximo de 40 días naturales. No tendrán carácter de preferentes las iniciativas de presupuesto, fiscal, electoral y reformas a la Constitución del Estado."



93. Para emitir el dictamen de los asuntos turnados, la Comisión respectiva deberá reunirse para su análisis, discusión y aprobación. Asimismo, cuando el asunto interese a dos o más comisiones, la Comisión que lo recibió para su estudio notificará a la Mesa Directiva para que ésta lo turne a las comisiones respectivas.<sup>51</sup>

94. Las comisiones deben reunirse por lo menos una vez al mes, convocadas por conducto de su presidente con cuarenta y ocho horas de anticipación y sólo por urgencia y de manera extraordinaria podrá citarse a reunión con menos de veinticuatro horas de anticipación.<sup>52</sup>

95. Las reuniones de las comisiones deberán llevarse a cabo con la asistencia de la mayoría de sus integrantes; las decisiones serán tomadas por la mayoría simple de los presentes –en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad– y cuando algún diputado disienta del dictamen podrá formular voto particular.<sup>53</sup>

96. Los dictámenes deberán formularse por escrito y en disco de grabación electromagnética y contener los datos generales que identifiquen la iniciativa, la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio

---

<sup>51</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 56.** Cuando el asunto interese a dos o más comisiones, la comisión que lo recibió para su estudio, notificará lo anterior a la mesa directiva para el efecto de que ésta lo turne a las comisiones respectivas."

<sup>52</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 63.** Las comisiones deben reunirse por lo menos una vez al mes, sus convocatorias se harán por conducto de su presidente, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito, señalando el día, la hora y el lugar de la celebración, la convocatoria contendrá el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados.

"Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de Comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación."

<sup>53</sup> **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 57.** A las comisiones legislativas les corresponde tomar sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros; en caso de empate el Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad. Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta del dictamen aprobado, podrá expresar su parecer por escrito, emitiendo un voto particular dirigido al Presidente de la Comisión a fin de que se someta a consideración de la Asamblea junto con el dictamen de la mayoría.

"Las comisiones legislativas contarán con un Secretario Técnico y el personal de apoyo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, su integración y funcionamiento se encontrarán establecidas en el Reglamento respectivo."



de la iniciativa, el sustento de la misma, así como la exposición precisa de motivos y fundamentos legales, el análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos y Poderes Ejecutivo o Judicial, las firmas autógrafas de los integrantes de la Comisión o Comisiones que dictaminen y el sentido de su voto, así como los artículos que se reforman, modifican o derogan.<sup>54</sup>

97. Una vez firmado, el dictamen será entregado a la Mesa Directiva y programado en el orden del día. Hecho lo anterior, el mismo será inserto para su publicidad en el portal de Internet del Congreso.<sup>55</sup>

98. El Reglamento del Congreso del Estado de Morelos permite a las Comisiones solicitar por escrito, una ampliación o prórroga del término para la conclusión del dictamen respectivo, ante la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos o, en su caso, se podrá requerir al presidente de la Comisión o a su secretario que expliquen al Pleno del Congreso las razones de la demora.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 106.** Los dictámenes deberán contener:

"I. Los datos generales que identifiquen la iniciativa y una exposición clara y precisa del asunto al que se refiere;

"II. Formularse por escrito y en disco de grabación electromagnética;

"III. La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, el sustento de la misma, así como la exposición precisa de los motivos y fundamentos legales que justifiquen los cambios, consideraciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida;

"IV. El análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos y los Poderes Ejecutivo o judicial en su caso;

"V. Las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión o comisiones que dictaminen y el sentido de su voto; y

"VI. Los artículos que se reforman, modifican o derogan."

<sup>55</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 107.** El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la Conferencia."

"**Artículo 108.** Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso."

<sup>56</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 61.** Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la comisión o comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si lo hubiere, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la Conferencia."





99. De igual forma, este ordenamiento es enfático en señalar que ningún proyecto de dictamen podrá debatirse ante el Pleno sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas lo hayan dictaminado.<sup>57</sup>

### c) De las sesiones

100. Se entenderá por sesión la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del *quórum* legal, celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste. Las sesiones tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes.<sup>58</sup>

101. Las sesiones ordinarias son aquellas celebradas dentro de los periodos ordinarios; son extraordinarias aquellas que se llevan a cabo fuera de dichos periodos, son privadas aquellas que, por lo delicado de su naturaleza, requieren tratamiento especial –no son abiertas al público– y son solemnes aquellas ceremoniales y en las que se conmemore o celebre acontecimientos históricos o políticos.<sup>59</sup>

---

"La Comisión, podrá solicitar por escrito la ampliación o la prórroga del término para la conclusión del dictamen respectivo, ante la Conferencia."

**"Artículo 62.** Si mediare excitativa del Presidente, formulada por sí o a solicitud de dos o más diputados, para la presentación de un dictamen, el presidente de la comisión o su secretario explicarán al Pleno del Congreso, las razones de la demora.

"El Presidente del Congreso cinco días antes de que venza el plazo de cuarenta días naturales que señala el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, realizará por escrito una prevención a la comisión o comisiones respectivas."

<sup>57</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

**"Artículo 103.** Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentarios podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado."

<sup>58</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

**"Artículo 74.** Se entenderá por sesión, a la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del quórum legal celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste, en los casos previstos en la Constitución, en la Ley y en este Reglamento. El Congreso sesionará por lo menos una vez cada quince días, salvo en aquellos casos determinados por la Conferencia."

**"Artículo 75.** Las sesiones del Congreso tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes."

<sup>59</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

**"Artículo 76.** Las sesiones ordinarias son todas aquellas celebradas dentro de los periodos de sesiones ordinarias."



102. Las sesiones se sujetarán al orden del día, mismo que el presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados veinticuatro horas previas a la sesión.<sup>60</sup> Bajo la premisa ya mencionada que un dictamen que se incluye en el orden del día, al programarse, será inserto para su publicidad en el portal del Congreso (es decir, se publicita al menos veinticuatro previas a la sesión).

**"Artículo 77.** Son extraordinarias; aquellas que se llevan a cabo fuera de los periodos ordinarios de sesiones, convocados por la diputación permanente y se ocupan exclusivamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva, durarán el tiempo que sea necesario para llegar a las resoluciones de los asuntos agendados.

"Si los temas tratados en ellas, no fuesen agotados durante la sesión y deba iniciarse el periodo ordinario de sesiones, las extraordinarias concluirán y corresponderá el tratamiento de los asuntos pendientes a las sesiones del subsecuente periodo ordinario."

**"Artículo 78.** Cuando se convoque a periodo extraordinario de sesiones, si el ejecutivo no ordenara la publicación de la convocatoria en el término de seis días, la diputación permanente ordenará la publicación en el Periódico Oficial y en un medio de comunicación de los de mayor circulación en la entidad."

**"Artículo 79.** Las sesiones privadas; son aquellas que por lo delicado de su naturaleza, requieren de tratamiento especial, no son abiertas al público y adquieren tal carácter por acuerdo de la Conferencia."

**"Artículo 80.** Son sesiones solemnes; Además de las señaladas en el capítulo del ceremonial de este reglamento, todas aquellas que se celebran para la conmemoración o celebración de acontecimientos históricos o políticos para nuestra entidad y que revisten por su importancia una formalidad y ceremonial determinados o especiales.

"En todas las sesiones solemnes, a nombre del Congreso hará uso de la palabra el Presidente de la Mesa Directiva. Así mismo harán uso de la palabra los diputados que por acuerdo, determine la Junta."

#### <sup>60</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

**"Artículo 82.** Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el Presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión.

"El orden del día a que se refiere este artículo se desarrollará bajo el siguiente esquema:

"I. Pase de lista de los diputados;

"II. Declaratoria de quórum;

"III. Lectura y votación del orden del día;

"IV. Lectura, discusión y aprobación del acta de la sesión anterior;

"V. Comunicaciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Diputación Permanente, del Ejecutivo del Estado, del poder judicial de la federación, del Tribunal Superior de Justicia y de los Ayuntamientos del Estado;

"VI. Iniciativas de los miembros del Congreso, del ejecutivo, del Tribunal Superior de Justicia, de los Ayuntamientos, así como las minutas de reforma constitucional que presente el Congreso de la Unión;

"VII. Dictámenes que presenten las comisiones de primera lectura;

"VIII. Dictámenes para tratarse de segunda lectura, discusión y votación respectiva;



103. En el curso de las sesiones podrá haber recesos, sin que se establezca en la normatividad reglas sobre cuánto puede durar el mismo.<sup>61</sup>

#### d) De los debates

104. La discusión de los dictámenes se realizará sin necesidad de su lectura previa, salvo en los casos relativos a reformas a la Constitución Federal, a la Constitución Local y cuando se trate de la designación de gobernador sustituto, interino o provisional.<sup>62</sup> En estos últimos tres casos, es posible calificar el asunto como de urgente y obvia resolución, lo que tendrá como efecto que el

---

"IX. Propuestas que presente; la Junta, la Conferencia, los grupos parlamentarios o los miembros del Congreso;

"X. Correspondencia recibida; y,

"XI. Asuntos generales."

#### <sup>61</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 85.** El Presidente de la Mesa Directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión."

#### <sup>62</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 113.** La discusión de los dictámenes se realizará sin necesidad de lecturas previas, en virtud de lo dispuesto por el presente Reglamento, con las excepciones establecidas en el mismo.

"Los dictámenes de los órganos colegiados del Congreso, que deban ser sometidos a la consideración de la asamblea, serán desahogados de conformidad a lo siguiente:

"I. En la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la asamblea con él o los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en este ordenamiento; quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el semanario de los debates;

"II. Acto seguido, se procederá a abrir la discusión del dictamen.

"III. En el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a las mismas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados.

"Hecho lo anterior, se procederá a la votación respectiva."

"**Artículo 114.** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior de este reglamento, aquellos dictámenes o resoluciones que sean inherentes a:

"a) Las minutas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"b) Las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política del Estado de Morelos.

"c) La designación de Gobernador Sustituto, Interino o Provisional.

"En estos casos, en la sesión respectiva, el secretario de la Mesa Directiva, procederá a dar lectura íntegra al dictamen; debiéndose turnar un (sic) copia de todos los documentos a los legisladores y ordenando su publicación en el semanario de los debates.

"En caso de que cualquiera de estos dictámenes requiera de varias horas para su lectura, podrá darse lectura a una versión sintetizada y deberá ser insertado en el semanario de los debates el dictamen íntegro."



presidente de la Mesa Directiva decrete un receso para que los diputados conozcan el asunto y puedan pasar a la votación.<sup>63</sup>

105. Los dictámenes de los órganos colegiados del Congreso que deban ser sometidos a la consideración de la asamblea serán desahogados de conformidad con lo siguiente: (i) en la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la asamblea con el o los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en ese ordenamiento quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el Semanario de los Debates; (ii) se procederá a abrir la discusión del dictamen; y, (iii) en el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a éstas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados. Hecho lo anterior, se procederá a la votación.<sup>64</sup>

106. Una vez que el presidente de la Mesa Directiva declare suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general, se votará en tal sentido. Si se aprueba, se discutirán los artículos reservados en lo particular, en donde se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar. Los que no ameriten discusión, se entenderán aprobados en lo particular por el simple hecho de no haber sido reservados. Posteriormente, el presidente procederá a efectuar la declaratoria respectiva.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 115.** Los dictámenes a que se refiere el artículo 114 de este ordenamiento, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados, posteriormente se realizará la votación que corresponda.

"Si se calificara como de urgente y obvia resolución los asuntos que prevé el párrafo anterior, el Presidente de la Mesa Directiva, decretará un receso, para el efecto de que los diputados conozcan el asunto a discutir y votar en su caso.

"El Presidente de la Mesa Directiva, ordenará la publicación posterior de los dictámenes aprobados o rechazados por la asamblea, en el semanario de los debates."

<sup>64</sup> Artículo 113 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, ya citado en el pie de página número 41.

<sup>65</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 127.** Declarado suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general, por el Presidente, se procederá a votarlo en tal sentido, aprobado que sea, se discutirán enseguida los artículos reservados en lo particular.

"En caso contrario se consultará a la Asamblea en votación económica si se devuelve o no todo el proyecto a la comisión, en el primer supuesto se devolverá a la comisión para el efecto de que considere las observaciones realizadas, en el segundo se tendrá por desechada.



## e) De las votaciones

107. Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple (más de la mitad de los diputados asistentes), a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos exijan mayoría absoluta o calificada. Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes.<sup>66</sup>

108. En el caso particular de formación o reforma de leyes o decretos, la Constitución Local exige una votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.<sup>67</sup>

---

"Todo proyecto de dictamen que sea devuelto a comisión para su reforma, deberá reelaborarse en un término que no debe exceder de 30 días.

"Si durante la votación no existiera acuerdo entre los diputados respecto de la votación emitida, o no se alcanzara la votación requerida para aprobar o desechar el dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva, para el efecto de reorganizar los debates, declarará un receso por el tiempo que estime necesario al efecto de que se realicen los consensos necesarios con relación al dictamen en cuestión."

**Artículo 128.** En la discusión en lo particular se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos, que los miembros de la asamblea quieran impugnar; los demás del proyecto, que no ameriten discusión, se entenderán aprobados también en lo particular por el simple hecho de no haber sido reservados, el Presidente procederá a efectuar la declaratoria respectiva.

"Se entenderán aprobados en sus términos, los artículos que habiendo sido reservados en lo particular por algún diputado, su propuesta no sea aprobada.

"Podrá votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados."

### <sup>66</sup> Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

**Artículo 134.** Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y este Reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes."

**Artículo 135.** Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

"Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50 % más uno de los diputados integrantes de la Legislatura."

### <sup>67</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

**Artículo 44.** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."



## f) Publicación

109. La Mesa Directiva o, en su caso, la Diputación Permanente, ordenará la publicación de las leyes, decretos y acuerdos que emita el Congreso en el Semanario de los Debates. De la misma manera, las leyes y decretos –así como sus reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y fe de erratas– deben ser publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", que es el órgano de difusión del Gobierno del Estado.<sup>68</sup>

110. Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, los publicará en un plazo no mayor a diez días hábiles.<sup>69</sup>

### VI.3.3. Desarrollo del procedimiento legislativo en el caso concreto

111. A partir de las constancias del expediente, se tiene que el procedimiento legislativo de la reforma cuestionada que concluyó con la aprobación del Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete, por el que se creó la Ley de Video-

#### <sup>68</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 144.** La Mesa Directiva y en su caso, la Diputación Permanente ordenará, publicar las Leyes, Decretos y Acuerdos que emita el Congreso en el semanario de los debates.

"El Secretario del Congreso, por instrucciones del Presidente de la Mesa Directiva, vigilará la publicación del mismo.

"En el semanario de los debates se registrará íntegramente los hechos ocurridos en las sesiones ordinarias, extraordinarias o de la Diputación Permanente."

"**Artículo 145.** Todas las Leyes y decretos, así como sus reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y fe de erratas, que expida el Congreso, deben ser publicadas en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', Órgano de Difusión del Gobierno del Estado y en el semanario de los debates.

"Surtirán los mismos efectos los decretos y acuerdos para el gobierno o administración interior del Estado, cuando así lo considere el pleno y la naturaleza del asunto lo amerite."

#### <sup>69</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

"**Artículo 47.** Los Proyectos de Leyes o Decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, los publicará inmediatamente en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a su recepción. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles siguientes.

Si se hubiese vencido el plazo que el Ejecutivo tiene para formular las observaciones a que se refiere el párrafo anterior y no las hubiere hecho, o vencido el plazo no hubiese publicado el decreto o ley de que se trate, será considerado promulgado y el Presidente de la Mesa Directiva, del Congreso del Estado, deberá ordenar en un término de cinco días hábiles la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado."



vigilancia y se reformaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y del Código Penal para el Estado de Morelos, se desarrolló de la siguiente manera.

### a) Presentación de la iniciativa

112. El tres de julio de dos mil diecinueve, en la sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, el diputado Marcos Zapotitla Becerro presentó una iniciativa con proyecto de decreto en la que propuso la creación de la Ley de Videovigilancia y la reforma y adición de diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y del Código Penal para el Estado de Morelos.<sup>70</sup>

113. Esta iniciativa no estaba incluida para ser presentada ante el Pleno en esa fecha; sin embargo, tras la lectura que se le dio al orden del día y con fundamento en lo dispuesto por la fracción VII del artículo 36 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>71</sup> se votó por unanimidad la inclusión de esa iniciativa.<sup>72</sup>

### b) Turno a las Comisiones dictaminadoras

114. En esa misma sesión de tres de julio de dos mil diecinueve, la Vicepresidenta de la Mesa Directiva del Congreso ordenó el turno de la iniciativa a las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y Protección Civil; Puntos Consti-

<sup>70</sup> Acta de la sesión ordinaria de tres de julio de dos mil diecinueve, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura, pp. 18-19

Semanario de Debates de la sesión ordinaria correspondiente al tres de julio de dos mil diecinueve, pp. 12-14

<sup>71</sup> **Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

"...

"VII. Presentar para su aprobación al pleno del Congreso del Estado, el orden del día acordado con la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y en su caso complementarla."

<sup>72</sup> Acta de la sesión ordinaria de tres de julio de dos mil diecinueve, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura, pp. 10-11

Semanario de Debates de la sesión ordinaria correspondiente al tres de julio de dos mil diecinueve, p. 6.



tucionales y Legislación; y Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos, todas de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.<sup>73</sup>

115. Asimismo, se refiere que mediante oficio número SSLyP/DPLyP/AÑO1/P.0.2/0596/19 recibido el cuatro de julio de dos mil diecinueve, fue remitida esta iniciativa, en primer turno, a la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil para su análisis y dictaminación correspondiente.<sup>74</sup>

### **c) Reunión y aprobación del dictamen legislativo por las Comisiones dictaminadoras**

116. En el expediente legislativo remitido por el Poder Legislativo del Estado de Morelos, obra un dictamen de veintinueve de junio de dos mil veinte, el cual, como se evidenciará más adelante, no corresponde a aquel que se leyó ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos en la sesión ordinaria del quince de julio de dos mil veinte, como parte del trámite para que se le calificara como de urgente y obvia resolución y se pudiera someter a discusión y votación, pero que es el presuntamente aprobado por Comisiones porque su contenido parece ser referido en el Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el doce de agosto de mil veinte.

117. De igual forma, consta que hasta el ocho de julio de dos mil veinte, es decir, después de haber transcurrido más de un año desde que se dio el turno de la citada iniciativa, las Comisiones referidas realizaron una reunión de trabajo extraordinaria que tuvo como objetivo principal, discutir y aprobar el dictamen en el que se analizaba la iniciativa por la que se creaba la Ley de Videovigilancia y se reformaban y adicionaban diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y el Código Penal para el Estado de Morelos.

<sup>73</sup> Acta de la sesión ordinaria de tres de julio de dos mil diecinueve, correspondiente al segundo período ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Lectura, p. 19.

Semanario de Debates de la sesión ordinaria correspondiente al tres de julio de dos mil diecinueve, p. 14

<sup>74</sup> En el expediente legislativo no obra copia de este oficio pero esta información se señala en el dictamen legislativo que posteriormente fue presentado por las comisiones legislativas dictaminadoras.





118. Dicha reunión transcurrió de las doce horas con cincuenta minutos hasta las trece horas con veinticinco minutos de ese ocho de julio de dos mil veinte.<sup>75</sup>

119. De acuerdo con la lista de asistencia que obra anexa a esa acta, se advierte que la reunión de trabajo contó con la presencia de doce diputados y diputadas: (i) José Casas González, (ii) José Luis Galindo Cortez, (iii) Alejandra Flores Espinoza, (iv) Marcos Zapotitla Becerro, (v) Rosalina Mazari Espín, (vi) Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, (vii) Ana Cristina Guevara Ramírez, (viii) Andrés Duque Tinoco, (ix) Dalila Morales Sandoval, (x) Rosalinda Rodríguez Tinoco, (xi) Blanca Nieves Sánchez Arano; y, (xii) Ariadna Barrera Vázquez.

120. No asistieron a dicha reunión, a pesar de formar parte de las Comisiones Dictaminadoras según la lista de asistencia presentada y el dictamen legislativo presuntamente aprobado, las diputadas Tania Valentina Rodríguez Ruiz y Cristina Xochiquétzal Sánchez Ayala.

121. En esta acta se señala que fue realizada una primera votación respecto al orden del día, misma que fue aprobada mediante votación económica y por unanimidad de votos de las diputadas y diputados integrantes de la Comisión Legislativa de Seguridad Pública y Protección Civil, mayoría de votos de los integrantes de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales y Legislación y unanimidad de votos de los miembros de la Comisión Legislativa de Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos.

122. Posteriormente, en el acta se dice que se procedió al análisis y discusión del dictamen legislativo y al respecto, las diputadas Blanca Nieves Sánchez Arano y Rosalinda Rodríguez Tinoco hicieron entrega por escrito de su pronunciamiento en contra de éste y solicitaron que se incorporaran como anexos al acta correspondiente.

123. Asimismo, se refiere que una vez agotado el debate, se determinó aprobar el dictamen por unanimidad de votos de la Comisión Legislativa de

---

<sup>75</sup> Acta de la reunión de trabajo extraordinaria de las comisiones legislativas de seguridad pública y protección civil, puntos constitucionales y legislación y planeación para el desarrollo social, metropolitano, zonas, conurbadas y asentamientos humanos (Sesión Formal de Comisiones Unidas), de ocho de julio de dos mil veinte.



Seguridad Pública y Protección Civil, por mayoría de votos de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales y Legislación y unanimidad de votos de la Comisión Legislativa de Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos.

124. Cabe señalar que salvo los votos y posicionamientos ya referidos de las dos diputadas, que se solicitó fueran adjuntados al acta de la reunión de trabajo, en este documento no se refleja de ninguna forma cuál fue la votación expresada por cada uno de los integrantes de las Comisiones.

125. Únicamente obra al final de esta acta una leyenda que indica:

"Firman la presente acta las diputadas y diputados que estuvieron presentes y así lo quisieron hacer, para constancia y efectos legales conducentes."

126. Asimismo, se presenta una lista de los diputados integrantes que sí accedieron a firmar el acta, en la que se destaca la ausencia de firmas del diputado Andrés Duque Tinoco y de las diputadas Alejandra Flores Espinoza, Rosalinda Rodríguez Tinoco, Blanca Nieves Sánchez Arano y Ana Cristina Guevara Ramírez, a pesar de que obraban sus firmas en la lista de asistencia a esa reunión.

127. Finalmente, como ya se dijo, en el expediente legislativo obra copia certificada de un dictamen legislativo de veintinueve de junio de dos mil veinte sancionado en sentido positivo, tanto por su propuesta como por su viabilidad presupuestaria, por parte de las comisiones legislativas, que fue firmado por todos sus integrantes, con excepción de las diputadas Alejandra Flores Espinoza, Tania Valentina Rodríguez Ruiz, Rosalinda Rodríguez Tinoco y Cristina Xochiquétzal Sánchez Ayala,<sup>76</sup> sin que tampoco se indique la votación con la cual se aprobó este dictamen o se anexen los posicionamientos en contra que fueron realizados por las dos diputadas ya mencionadas.

#### **d) Presentación del dictamen ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos**

<sup>76</sup> Fojas 116-120 del "Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforma el artículo 2 bis; se adiciona un inciso j) a la fracción I del



128. En el expediente remitido por el Congreso del Estado de Morelos, únicamente obra copia de la primera hoja del acuse del oficio número SPYPC/231/07/2020,<sup>77</sup> dirigido al presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, recibido el catorce de julio de dos mil veinte a las quince horas con quince minutos por ese órgano, que en su parte superior indica que se anexaban "2 DICTÁMENES+2 ACTAS CON LISTAS DE ASISTENCIA+DOCUMENTOS ANEXOS+ARCHIVOS DIGITALES" y en el que también consta un diverso sello de esa misma fecha pero recibido a las quince horas con cuarenta y tres minutos por el área de "Proceso Legislativo".

129. No obstante, de esta constancia no es posible apreciar que se haya incluido el dictamen legislativo de mérito (veintinueve de junio de dos mil veinte) sancionado en sentido positivo por las Comisiones Legislativas de Seguridad Pública y Protección Civil; Puntos Constitucionales y Legislación; y Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos, así como los votos particulares expresados en su contra, pues se reitera que no existe documento anexo que haya sido presentado junto con ese oficio y tampoco el contenido de éste es claro al respecto.

### **e) Sesión del Congreso en la que se discutió y se votó el dictamen legislativo en cuestión**

130. A las catorce horas con cuarenta y cuatro minutos del quince de julio de dos mil veinte, con un *quórum* de catorce diputados, se dio inicio a la última

---

artículo 7; se reforma el inciso o) y se adiciona el inciso p) a la fracción I del artículo 17; se reforma el artículo 127; se reforman las fracciones XII y XIII y se adiciona la fracción XIV del artículo 147; de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos. Se reforman las fracciones IV y V, y se adiciona una fracción VI del artículo 165, se reforma la fracción III y se adiciona una fracción IV, recorriéndose la actual fracción IV para ser la fracción V del artículo 179; se reforma la fracción V y se adiciona una fracción VI, recorriéndose la actual fracción VI para ser la fracción VII del artículo 184 Bis, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Se adiciona un capítulo VIII denominado acceso ilícito a sistemas de videovigilancia ubicado en el título décimo noveno 'Delitos contra la seguridad interior del Estado', con los artículos 267 Ter 1, 267 Ter 2, 267 Ter 3 y 267 Ter 4; y se adiciona un capítulo XX denominado uso indebido de sistemas de videovigilancia ubicado en el título vigésimo 'Delitos contra las funciones del Estado y el servicio público', con el artículo 295 Bis, del Código para el Estado de Morelos".

<sup>77</sup> Foja 700 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 258/2020.



sesión legislativa ordinaria del segundo periodo de sesiones del Congreso del Estado de Morelos.<sup>78</sup>

131. Una vez abierta la sesión, la secretaría dio lectura al orden del día, en el cual se incluyeron dieciséis dictámenes de primera lectura propuestos como de urgente y obvia resolución, entre ellos, el aparentemente aprobado por las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y Protección Civil; Puntos Constitucionales y Legislación; y de Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos, por el que se creaba la Ley de Videovigilancia y se reformaban y adicionaban diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y el Código Penal para el Estado de Morelos, identificado en el punto número 7, inciso H), de ese listado.<sup>79</sup>

132. De igual manera, para esa misma sesión también se listaron otros diecinueve dictámenes de segunda lectura, para la discusión y aprobación del Congreso, entre otra gran cantidad de asuntos a tratar.

133. Al procederse al desahogo de los dictámenes de primera lectura que habían sido catalogados como de urgente y obvia resolución, se instruyó primeramente a la secretaría que diera lectura a las versiones sintetizadas de aquéllos, para en su caso, proceder a su discusión y votación en la misma sesión.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Acta de la sesión ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada y concluida el treinta y uno de agosto del mismo año, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, p. 15.

<sup>79</sup> Acta de la sesión ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada y concluida el treinta y uno de agosto del mismo año, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, p. 5.

Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos. Año 2, Periodo Ordinario 2 tomo I Número 076. Correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, p. 5

<sup>80</sup> Acta de la sesión ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada y concluida el treinta y uno de agosto del mismo año, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, p. 36.

Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos. Año 2, Periodo Ordinario 2 tomo I, Número 076. Correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, p. 62



134. En el Semanario de los Debates del Congreso del Estado de Morelos que fue remitido a este Tribunal Pleno,<sup>81</sup> consta la lectura que se dio al dictamen por el que se creaba la Ley de Videovigilancia y se reformaban y adicionaban diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y del Código Penal para el Estado de Morelos.

135. Concluida la lectura tanto de ese como del resto de dictámenes catalogados como de urgente y obvia resolución, se consultó a la asamblea mediante votación económica si todos podían ser calificados como de urgente y obvia resolución y al respecto se expresó una votación de dieciséis votos a favor, uno en contra y cero abstenciones para que pudieran ser votados y discutidos en la sesión.<sup>82</sup>

136. Realizado lo anterior, se procedió a declarar un receso en la sesión que después se reanudó a las veintiún horas con treinta y dos minutos del mismo quince de julio de dos mil veinte,<sup>83</sup> y en la que se sometió a discusión y votación los dictámenes de primera lectura.

137. En el análisis del dictamen legislativo emanado de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y Protección Civil, Puntos Constitucionales y Legislación y Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamiento Humanos, participaron para hablar en su contra las diputadas Rosalinda Rodríguez Tinoco, Maricela Jiménez Armendáriz y Blanca Nieves Sánchez Arano y a favor únicamente el diputado Marcos Zapotitla Becerro.

<sup>81</sup> Semanario de los Debates del Congreso del Estado de Morelos, remitido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 121 a 159.

<sup>82</sup> Acta de la sesión ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada y concluida el treinta y uno de agosto del mismo año, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, p. 36.

Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos. Año 2, Periodo Ordinario 2 Tomo I Número 076. Correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, p. 206.

<sup>83</sup> Acta de la sesión ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada y concluida el treinta y uno de agosto del mismo año, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, p. 38.

Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos. Año 2, Periodo Ordinario 2 tomo I Número 076. Correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, p. 208



138. Concluidas sus intervenciones, se sometió a votación económica del Congreso si el dictamen estaba lo suficientemente discutido en lo general. Se expresaron diecisiete votos a favor, cero en contra y una abstención.

139. Asimismo, y ante la ausencia de artículos reservados para su discusión se consultó si se aprobaba el dictamen, tanto en lo general como en lo particular, para lo cual se tomó una votación nominal que tuvo como resultado catorce votos a favor, cinco en contra y cero abstenciones.

140. En vista de este resultado, se ordenó la expedición del decreto y remisión al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

#### **f) Promulgación y publicación del decreto**

141. El decreto aprobado por el Congreso del Estado de Morelos fue remitido al gobernador de esa entidad el veintidós de julio de dos mil veinte.

142. Finalmente, se advierte que el decreto legislativo fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, hasta el doce de agosto siguiente.

#### **VI.3.4. Examen de regularidad del caso en concreto**

143. A partir de un análisis integral del procedimiento legislativo reseñado, este Tribunal Pleno considera que se actualizaron diversas irregularidades que representan una transgresión al derecho de participación de todas las fuerzas parlamentarias en condiciones de libertad e igualdad. Además, se concluye que no se respetaron las garantías que protegen la calidad deliberativa del órgano legislativo, deficiencias que, en su conjunto, dan lugar a una violación a los principios de legalidad y democracia deliberativa.

144. En primer término, debe recordarse que la iniciativa correspondiente que da origen al proceso legislativo del decreto impugnado fue presentada y turnada a las comisiones competentes el tres de julio de dos mil diecinueve. Sin embargo, el dictamen correspondiente no fue discutido y aprobado por las comisiones legislativas sino hasta el ocho de julio de dos mil veinte.



145. De conformidad con los artículos 54, fracción I, y 102 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, las comisiones legislativas deben dictaminar los asuntos que les sean turnados en un plazo no mayor a sesenta días naturales o a más tardar en el periodo ordinario de sesiones siguiente al que les fue turnada.<sup>84</sup>

146. En el artículo 61 de este ordenamiento se establece que cualquier comisión legislativa del Congreso del Estado de Morelos podrá formular una solicitud de prórroga para la conclusión de un dictamen;<sup>85</sup> aunque cabe señalar que la normatividad no prevé alguna consecuencia por el retraso actualizado para presentar un dictamen o por la falta de solicitud de un plazo adicional para ello.<sup>86</sup>

147. En el presente asunto, se puede advertir que transcurrió más de un año y casi dos periodos completos de sesiones para que pudiera ser analizada la iniciativa por los diputados integrantes de las comisiones legislativas correspon-

<sup>84</sup> **Artículo 54.** Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Conocer, estudiar y dictaminar en un plazo no mayor a sesenta días naturales, los asuntos que le sean turnados por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso o por la Diputación Permanente en su caso y someterlos a consideración del Pleno."

**Artículo 102.** La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este Reglamento.

"Toda iniciativa, decreto o acuerdo parlamentario que no sea dictaminado durante la Legislatura en la cual fue presentado, al término de la misma será remitida por el Presidente de la Comisión respectiva al archivo legislativo."

<sup>85</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

**Artículo 61.** Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la comisión o comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si lo hubiere, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la Conferencia.

"La Comisión, podrá solicitar por escrito la ampliación o la prórroga del término para la conclusión del dictamen respectivo, ante la Conferencia."

<sup>86</sup> El Reglamento del Congreso del Estado de Morelos pareciera reconocer únicamente la duración de una Legislatura como límite para poder formular un dictamen, aunque aún transcurrido ese plazo se prevé la posibilidad de que las comisiones legislativas puedan retomar cualquier iniciativa que hubiera quedado pendiente, como se desprende del contenido de los siguientes artículos:

**Artículo 54.** Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones ...

"II. Valorar las iniciativas que la Legislatura anterior haya dejado pendientes por dictaminar, en un término no mayor a sesenta días hábiles; ..."

**Artículo 102.** La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este Reglamento.

"Toda iniciativa, decreto o acuerdo parlamentario que no sea dictaminado durante la Legislatura en la cual fue presentado, al término de la misma será remitida por el Presidente de la Comisión respectiva al archivo legislativo ..."



dientes. Sin que se tenga noticia de que se hubiera solicitado una prórroga o existiera alguna constancia o referencia en el proceso legislativo que pudiera acreditar la extensión del plazo para dictaminar la iniciativa que les fue turnada.

148. Al respecto, este Tribunal Pleno reconoce que en el desarrollo de los trabajos parlamentarios pueden darse múltiples circunstancias que lleguen a impedir el cumplimiento de plazos para dictaminar y aprobar una iniciativa, las cuales podrán ser plausibles o justificadas atendiendo a cada caso en lo particular.

149. Sin embargo, ninguna demora puede justificar una urgencia desmedida, y con ello, incumplir las normas relativas a la aprobación de un decreto legislativo, en detrimento de las condiciones de igualdad que deben prevalecer en toda deliberación democrática, situación que se actualizó en este caso.

150. En principio, debe destacarse que no existe en el Acta de la Reunión de Trabajo Extraordinaria de las comisiones legislativas de ocho de julio de dos mil veinte o sus anexos, una referencia clara al sentido de la votación expresada por los diputados integrantes de las Comisiones de Seguridad Pública y Protección Civil; Puntos Constitucionales y Legislación; y Planeación para el Desarrollo Social Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos.

151. Como se refirió en el apartado anterior, el contenido de este documento sólo indica que el dictamen legislativo, sin indicar si se refiere al dictamen de veintinueve de junio de dos mil veinte u otro, fue aprobado por unanimidad de votos de dos de estas comisiones, mientras que se expresó una mayoría de votos para su aprobación por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación. Además, en el contenido del dictamen de veintinueve de junio de dos mil veinte presuntamente aprobado, que obra en autos, tampoco se especifica el sentido de la votación expresada por los diputados encargados de revisar la iniciativa.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Se dice presuntamente aprobado porque su contenido se identifica con lo establecido en el Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el doce de agosto de mil veinte, sin embargo, en el decreto no se menciona de qué fecha es el dictamen al que refiere o si el decreto recoge únicamente lo plasmado en ese dictamen o adiciona algún otro, por lo que no se tiene la certeza de a partir de cuáles dictámenes se conformó el decreto.





152. Para este Tribunal Pleno, el ejercicio de la competencia legislativa, en este caso por parte del Congreso del Estado de Morelos, constituye una tarea de gobierno que no es indiferente, ni mucho menos puede ser inaccesible al conocimiento de sus ciudadanos. Por el contrario, con motivo de la confianza que éstos han depositado sobre sus legisladores se encuentran particularmente obligados a rendir cuentas sobre su actuación y a desempeñarse bajo un régimen de transparencia en el ejercicio de sus facultades constitucionales, habida cuenta que ello garantiza el control democrático por parte de la ciudadanía, así como el fomento y protección del ejercicio de la opinión pública.<sup>88</sup>

153. En este caso existió una omisión en dicho ejercicio de transparencia, actualizándose una violación a lo dispuesto en el artículo 106, fracción V, del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, que establece que los dictámenes aprobados por las comisiones legislativas deben contener no sólo las firmas de sus integrantes, sino también la expresión del sentido de su voto,<sup>89</sup> así como los votos particulares formulados en contra del dictamen.<sup>90</sup>

154. Estos requisitos no resultan irrelevantes, pues constituyen una salvaguarda y validación de lo que efectivamente fue votado por las comisiones legislativas y permiten al resto de integrantes del Congreso conocer las diversas posiciones o posturas que fueron adoptadas en la etapa previa de discusión y valoración en ánimo de poder tener un debate legislativo más completo.

<sup>88</sup> Sentencia recaída al amparo en revisión 25/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 18 de agosto de 2021.

<sup>89</sup> **Artículo 106.** Los dictámenes deberán contener:

"...

"V. Las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión o comisiones que dictaminen y el sentido de su voto."

<sup>90</sup> Lo anterior, de conformidad con los siguientes artículos:

**Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

**Artículo 57.** A las comisiones legislativas les corresponde tomar sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros; en caso de empate el Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad. Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta del dictamen aprobado, podrá expresar su parecer por escrito, emitiendo un voto particular dirigido al Presidente de la Comisión a fin de que se someta a consideración de la Asamblea junto con el dictamen de la mayoría."

**Reglamento del Congreso del Estado de Morelos**

**Artículo 61.** Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la comisión o comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si lo hubiere, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la Conferencia ..."



155. La ausencia de una votación clara en los dictámenes legislativos también puede adquirir un potencial invalidante si, como en el caso, **no existe plena certeza del contenido del dictamen que fue aprobado por las comisiones legislativas y remitido posteriormente para su discusión y votación al Pleno del Congreso del Estado de Morelos.**

156. Ya se dio cuenta en esta sentencia, que en las constancias que integran el proceso legislativo, sólo obra copia de la primera hoja del acuse de un oficio en el que se indica la presentación de dos dictámenes ante el presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, pero sin que se pueda advertir una referencia precisa respecto de cuál o cuáles fueron el o los dictámenes sometidos al Pleno para su discusión y votación.

157. Tampoco existe certeza que se hubiera circulado el orden del día con veinticuatro horas de anticipación a los diputados y, mucho menos, que se diera la publicación del dictamen legislativo con sus votos particulares anexos, en el portal de Internet del Congreso del Estado de Morelos, como establecen los artículos 82 y 108 del reglamento de ese órgano.<sup>91</sup>

158. Ante estas omisiones, como ya se precisó, podría inferirse que el documento remitido por las comisiones legislativas es el que obra en las constancias del expediente legislativo con fecha de elaboración de **veintinueve de junio de dos mil veinte**, que fue firmado por diversos integrantes de las comisiones legislativas dictaminadoras y cuyo contenido parece ser referido en el Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el doce de agosto de mil veinte.<sup>92</sup>

159. Sin embargo, como se adelantó en el apartado anterior, este Tribunal Pleno encuentra que existen diferencias significativas entre el contenido de este

<sup>91</sup> "Artículo 82. Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el Presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión ..."

"Artículo 108. Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso."

<sup>92</sup> En ambos documentos, las disposiciones transitorias tercera, quinta, sexta y séptima hacen referencia al plazo de 180 días naturales, mientras que la disposición cuarta transitoria precisa el plazo máximo de 120 días naturales, referentes al inicio de vigencia de la Ley de Videovigilancia.



dictamen de veintinueve de junio de dos mil veinte y aquel al que se le dio lectura en la sesión ordinaria de quince de julio de dos mil veinte ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos, como parte del trámite para que se le calificara como de urgente y obvia resolución y se pudiera someter a discusión y votación.

160. En el caso, del contenido del dictamen de las comisiones legislativas de veintinueve de junio de dos mil veinte, se advierten algunas consideraciones atinentes a los plazos de inicio de vigencia de la Ley de Videovigilancia, que se transcriben a continuación.

"... Por otro lado, esta Comisión dictaminadora considera indispensable se especifique el plazo concedido a las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles que utilicen cámaras de videovigilancia para cumplir con las obligaciones impuestas por la presente ley, pues la iniciativa primigenia previene: 'un plazo máximo de 180 días', sin embargo, no es claro si dicho plazo se tratan de días naturales o hábiles, por lo que se propone que se modifique dicho plazo especificando que se tratan de '180 días naturales', lo anterior a fin de que el presente marco normativo se impacte a favor de la ciudadanía morelense regulando a la brevedad el servicio de seguridad privada por las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles.

"Por último esta Comisión Dictaminadora considera indispensable se modifiquen las disposiciones transitorias tercera, quinta, sexta y séptima, en lo que corresponde al plazo de 180 días hábiles que se previene en la iniciativa primigenia, proponiendo que el plazo sea de 180 naturales, lo anterior con el propósito de que la ciudadanía morelense cuente con un marco jurídico que permita la regulación y aplicación efectiva del presente ordenamiento materia de análisis."<sup>93</sup>

161. De la anterior transcripción, se desprende que la propuesta de dictamen de las comisiones legislativas de veintinueve de junio de dos mil veinte establecía que los plazos previstos en estos artículos debían fijarse para el caso de la disposición cuarta en un plazo de "180 días naturales"; mientras que para

<sup>93</sup> Fojas 38-40 del dictamen del veintinueve de junio de dos mil veinte.



las disposiciones transitorias tercera, quinta, sexta y séptima, se haría una modificación de ciento ochenta días hábiles a ciento ochenta días naturales.

162. Esto quedó plasmado en las disposiciones propuestas por las Comisiones dictaminadoras, salvo el caso de la disposición cuarta en la que se fijó a pesar de lo expresado, un plazo de ciento veinte días naturales para que se realizaran las acciones indicadas, como se advierte de la siguiente transcripción ubicada en este documento legislativo.

"TERCERA. En un plazo máximo de **180 días naturales** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Ejecutivo del Estado deberá emitir el Reglamento de la Ley de videovigilancia para el Estado de Morelos y, en su caso, realizar las adecuaciones jurídicas que se estimen pertinentes.

"CUARTA. Las instituciones de Seguridad Pública, otras autoridades, las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada y los establecimientos mercantiles que actualmente realicen actividades de videovigilancia en el Estado, dentro de un plazo máximo de **120 días naturales** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto deberán acudir a la unidad correspondiente de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, a fin de que mediante formato libre, en su caso, informen lo conducente del artículo 53 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, con lo que se integrará el Registro Estatal de Equipos y Sistemas Tecnológicos para la Seguridad Pública.

"En el caso de los prestadores de servicio de seguridad privada y establecimientos mercantiles que, al inicio del presente Decreto, se encuentren enlazados a los sistemas de seguridad pública de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, deberán solicitar la ratificación de su autorización a esta última, quien deberá resolver en un plazo máximo de 30 días naturales.

"QUINTA. En un plazo máximo de **180 días naturales** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Ayuntamientos del Estado de Morelos deberán adecuar las disposiciones jurídicas que estimen pertinentes por virtud del presente Decreto, en específico lo relativo a sus reglamentos, bandos y disposiciones en materia de seguridad pública, al ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos y demás relativos y aplicables, y lo relativo a licencias para establecimientos mercantiles.



"SEXTA. En un plazo máximo de **180 días naturales**, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles que utilicen cámaras de videovigilancia deberán cumplir con las obligaciones impuestas en la presente Ley.

"SÉPTIMA. En un plazo máximo de **180 días naturales**, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, la Comisión Estatal de Seguridad Pública deberá emitir los lineamientos en los cuales se definan, como mínimo, el criterio que determine el número de cámaras de videovigilancia a instalar en los fraccionamientos y condominios, así como de los establecimientos mercantiles, sus características técnicas y los procedimientos en la materia." (**énfasis añadido**)<sup>94</sup>

163. En contraste con lo anterior, en el Semanario de los Debates de la sesión ordinaria correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, consta que se dio lectura a un dictamen de **nueve de enero de ese mismo año** y no al anteriormente referido del veintinueve de junio.<sup>95</sup>

164. De la transcripción del debate legislativo, se advierte lo siguiente respecto a las consideraciones que se leyeron del dictamen del nueve de enero de dos mil veinte, referentes a los plazos de inicio de vigencia de la Ley de Videovigilancia.

"c) Por otro lado, es indispensable se especifique en la disposición transitoria cuarta el plazo concedido a las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles que utilicen cámaras de videovigilancia para cumplir con las obligaciones impuestas por la presente ley, pues la iniciativa primigenia previene: 'un plazo máximo de 180 días', sin embargo, no es claro si dicho plazo se tratan de días naturales o hábiles, por lo que **se propone que se modifique dicho plazo especificando que se trata de '180 días hábiles'**, lo anterior a fin de que el presente marco normativo se impacte a favor

<sup>94</sup> Páginas 113-114 del dictamen del veintinueve de junio de dos mil veinte.

<sup>95</sup> Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos, Año 2, Periodo Ordinario 2 tomo I Número 076, correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, p. 159



de la ciudadanía morelense regulando a la brevedad el servicio de seguridad privada por las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles.

"Resulta aplicable a la facultad de las presentes Comisiones Legislativas de realizar modificaciones a la propuesta de origen, el criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación siguiente:

"Tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII-abril de 2011, página 228.

"PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIENTEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE EN LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE.'." [Se transcribe] **(énfasis añadido).**<sup>96</sup>

165. Como se advierte, no se dio cuenta ante el Pleno del Congreso, en la sesión de quince de julio de dos mil veinte, con la decisión de las Comisiones dictaminadoras que los días contemplados en las disposiciones transitorias tercera, quinta, sexta y séptima estuvieran estipulados en "días naturales", como había sido acordado.

166. En ese sentido, en la lectura que se les dio a estos artículos, se advierte que el señalamiento de los plazos fue contemplado, con excepción de la disposición cuarta transitoria, en "días hábiles".

"TERCERA. En un plazo máximo de **180 días hábiles** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Ejecutivo del Estado deberá emitir el Reglamento de la Ley de videovigilancia para el Estado de Morelos y, en su caso, realizar las adecuaciones jurídicas que se estimen pertinentes.

<sup>96</sup> Ibid., pp. 135-136.



"CUARTA. Las Instituciones de Seguridad Pública, otras autoridades, las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada y los establecimientos mercantiles que actualmente realicen actividades de videovigilancia en el Estado, dentro de un plazo máximo de **120 días naturales** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto deberán acudir a la unidad correspondiente de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, a fin de que mediante formato libre, en su caso, informen lo conducente del artículo 53 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, con lo que se integrará el Registro Estatal de Equipos y Sistemas Tecnológicos para la Seguridad Pública.

"En el caso de los prestadores de servicio de seguridad privada y establecimientos mercantiles que, al inicio del presente Decreto, se encuentren enlazados a los sistemas de seguridad pública de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, deberán solicitar la ratificación de su autorización a esta última, quien deberá resolver en un plazo máximo de **30 días naturales**.

"QUINTA. En un plazo máximo de **180 días hábiles** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Ayuntamientos del Estado de Morelos deberán adecuar las disposiciones jurídicas que estimen pertinentes por virtud del presente Decreto, en específico lo relativo a sus reglamentos, bandos y disposiciones en materia de seguridad pública, al ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos y demás relativos y aplicables, y lo relativo a licencias para establecimientos mercantiles.

"SEXTA. En un plazo máximo de **180 días hábiles**, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles que utilicen cámaras de videovigilancia deberán cumplir con las obligaciones impuestas en la presente Ley.

"SÉPTIMA. En un plazo máximo de **180 días hábiles**, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, la Comisión Estatal de Seguridad Pública deberá emitir los lineamientos en los cuales se definan, como mínimo, el criterio que determine el número de cámaras de videovigilancia a instalar en los fraccio-



namientos y condominios, así como de los establecimientos mercantiles, sus características técnicas y los procedimientos en la materia." **(énfasis añadido).**<sup>97</sup>

167. De lo anterior, **es evidente que en la sesión ordinaria de quince de julio de dos mil veinte se leyó y votó un dictamen de fecha previa a cuando se reunieron las comisiones legislativas respectivas**, con un contenido que partía de distintas consideraciones y disposiciones a las que aparentemente fueron dictaminadas y aprobadas, sin que tampoco exista en el expediente alguna constancia o documento que pudiera indicar una rectificación en ese análisis y votación.

168. Algunas irregularidades en el dictamen a debatirse fueron planteadas en la discusión del asunto ante el Pleno del Congreso, por la diputada Rosalinda Rodríguez Tinoco, quien precisó:

"En este cierre, del Segundo Periodo de Sesiones del Congreso del Estado, el dictamen de la iniciativa turnada a comisiones unidas el 3 de julio del 2020 (sic) y sesionado el pasado 8 del mismo mes, conserva diversos errores que son suspicacias, como que el dictamen que presentan las comisiones unidas es de fecha 29 de junio del mismo año, cinco días antes de que se turnara y nueve días antes de que se reunieran las comisiones unidas y en la cual presenté voto en particular de dicho dictamen por estos errores."<sup>98</sup>

169. Cabe recordar que ella, junto con la diputada Blanca Nieves Sánchez Arano, formularon votos particulares en contra del dictamen legislativo revisado en sesión de ocho de julio de dos mil veinte, aunque tampoco se advierte que se haya dado lectura a sus posicionamientos en la sesión ordinaria respectiva.

170. Por su parte, el diputado Marcos Zapotitla Becerro quien fue el único integrante del Congreso que habló a favor de esta propuesta legislativa, reconoció que el ocho de julio de dos mil veinte fue cuando se discutió por las Comisiones Unidas el dictamen legislativo y expresó que los pronunciamientos de ambas

<sup>97</sup> Ibid., pp. 158-159.

<sup>98</sup> Posicionamiento de la diputada Rosalinda Rodríguez Tinoco. Ibid., p. 215.





diputadas todavía no estaban cargados en la página de transparencia refiriendo que en breve se haría para que se pudieran valorar sus intervenciones.

"Sí quiero hacer algunas puntualizaciones, respecto al debate de la ley que modifica distintos ordenamientos del Estado y que coloquialmente se le llama 'Ley de Videovigilancia', porque, desde luego que el 8 de julio, que es cuando aprobamos en tres comisiones unidas este dictamen, ahí se escuchó parte de las diputadas que me han antecedido en el uso de la palabra, pues ya algunos posicionamientos, debo decir que, incluso en la página de transparencia, estarán, en tiempo breve, publicadas las actas, a mucho orgullo puedo decir que, la Comisión de Seguridad va muy actualizado en actas, pases de lista, dictámenes y ustedes lo pueden cotejar; es un compromiso que asumo también de que, en breve término, todas las actas de videovigilancia o de la Comisión de Seguridad del mes de julio, aclaro, porque el mes de junio ya está, ya está cargado, como se dice, en la plataforma de transparencia, queden debidamente exhibidas, porque ahí vienen los votos particulares de las diputadas Rosalinda Rodríguez Tinoco y de la diputada Blanca Nieves Sánchez Arano, ahí la sociedad podrá valorar sus puntualizaciones y su defensa." (énfasis añadido)<sup>99</sup>

171. Asimismo, basta con observar el contenido del Decreto Número Seiscientos Novena y Siete, publicado el doce de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, para advertir que la referencia que ahí se hace del proceso legislativo y del dictamen aprobado en Comisiones pareciera ser aquella correspondiente al dictamen legislativo del veintinueve de junio de dos mil veinte, aunque no se hace referencia a alguna fecha específica.

172. A pesar de esta situación, **es indudable que la mención al proceso legislativo insertada en el decreto aprobado, así como el contenido de los artículos publicados y en consecuencia obligatorios, también difiere con lo que fue leído y presentado ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos, en particular en cuanto al contenido de las disposiciones transitorias tercera, quinta, sexta y séptima que establecen plazos en "días naturales" y no en "días hábiles", como originalmente fue leído por la Secretaría del Congreso**

<sup>99</sup> Ibid., p.219.



en la **sesión ordinaria** del quince de julio de dos mil veinte en la que se discutió y votó este proyecto de decreto.

173. A partir de lo anteriormente expuesto, se advierte que en este caso se actualiza una violación trascendental al procedimiento, pues a partir de una lectura equívoca se impidió que los diputados integrantes de la Legislatura Estatal estuvieran en posibilidad de analizar lo efectivamente aprobado por las comisiones legislativas, dado que les fue presentado a su consideración un documento que no correspondía con lo votado anteriormente y que en particular alteraba las fechas de inicio de vigencia de uno de los ordenamientos propuestos, sin que tampoco se advierta si les fue circulado algún otro documento de trabajo con anterioridad a que se celebrara la sesión ordinaria en la que se vio este asunto.

174. Debe reconocerse que si los diputados no tienen un conocimiento íntegro de los dictámenes y sus posturas contrarias, esto genera un detrimento en las condiciones de igualdad y certeza que deben prevalecer en el debate parlamentario, ya que se limita la posibilidad que puedan formular argumentos o consideraciones especiales sobre el propio dictamen.

175. En el caso particular del Estado de Morelos, esta situación ya fue reafirmada por este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020**,<sup>100</sup> en donde se enfatizó la importancia de que en estos procesos se pueda garantizar el conocimiento de las y los diputados de los dictámenes legislativos sometidos a su consideración, a fin de asegurar la robustez de los ejercicios deliberativos que tienen lugar, y no como en el presente caso, en donde existe una falta de certeza y coincidencia en lo efectivamente aprobado y propuesto para debate ante todo el Congreso de dicha entidad federativa.

176. Por consiguiente, dado que la jurisprudencia de esta Suprema Corte, en relación con las violaciones al procedimiento legislativo, está construida en

<sup>100</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 22 de abril de 2021.



torno a la noción de que las leyes deben surgir de una verdadera deliberación y ponderación, que llevó a votar por el contenido normativo que verdaderamente se estimó más adecuado para el problema social del que se trate, carecería de sentido lógico priorizar la determinación de si los vicios formales tienen potencial invalidante, si, por principio de cuentas, **no se tiene certeza de que el decreto finalmente publicado para su vigencia efectivamente coincide con el que fue dictaminado, presentado, deliberado y votado en el Congreso.**

177. En otras palabras, **no es admisible sostener la validez de normas generales materialmente distintas a las aprobadas**, pues ello equivaldría desconocer que, constitucionalmente, solamente corresponde el carácter de ley o decreto parlamentario a lo que constituye el producto de la voluntad expresada en el Poder Legislativo, y no a algo distinto, particularmente si, como en el caso, la diferencia es de fondo, por trascender al sentido o a los alcances de las disposiciones que contiene el decreto.<sup>101</sup>

178. Lo anterior, dado que la exigibilidad de las leyes en nuestro país proviene de su origen democrático, expresado mediante las personas a quienes, por medio del mandato popular, se ha otorgado un mandato, consistente en la función pública de crear normas, la cual, como todo acto jurídico, requiere la voluntad de sus actores; de ahí la necesidad de requerir plena coincidencia

---

<sup>101</sup> Sobre el tema es ilustrativa la sentencia dictada en la controversia constitucional 50/2016, en la que el Pleno resolvió que el error de identificación de las normas materia de una reforma, en el encabezado del decreto respectivo, no resulta invalidante, porque constituye una imprecisión formal **que no constituye una discrepancia entre lo efectivamente aprobado por el legislador y lo publicado.** Fallado el 27 de agosto de 2020, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, aprobado, en cuanto al fondo, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con el proyecto original, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con el proyecto original y apartándose de las consideraciones de fundamentación y motivación, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con reservas, respecto del apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado B.1, consistente en reconocer la validez del artículo 63, fracción IX, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



entre lo discutido y votado, y lo que fue enviado al Ejecutivo para su promulgación, porque, desde este punto de vista, la voluntad efectiva de quienes integran el cuerpo legislativo es lo que da autoridad a un ordenamiento.

179. Sirve de apoyo la tesis aislada P. VI/2003, de rubro: "LEY. PARA DETERMINAR LA AUTENTICIDAD DE SU TEXTO DEBE ATENDERSE AL APROBADO POR LAS CÁMARAS DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO Y NO AL QUE DIFIRIENDO DE ÉSTE SE HAYA ENVIADO AL EJECUTIVO PARA SU PROMULGACIÓN."<sup>102</sup>

180. Sin perjuicio de lo expuesto, y con el propósito de demostrar que, **además**, existieron violaciones procedimentales trascendentes a la validez del decreto, es importante señalar que el dictamen legislativo por el que se creó la Ley de Videovigilancia y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley

<sup>102</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, página 28, registro digital: 183791. Texto: "El procedimiento de formación de la ley es un acto complejo en el que intervienen diversos órganos constitucionales, como lo son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y publica. Las actuaciones de ambos poderes, en conjunto, son las que dan vigencia a un ordenamiento legal, de manera que dichos actos no pueden quedar subsistentes o insubsistentes aisladamente, aunque tengan lugar en momentos distintos y emanen de órganos diferentes. Por otra parte, son las etapas de discusión y aprobación de las leyes en las que ambas Cámaras, tanto la de Origen como la Revisora, examinan las iniciativas de ley, intercambian opiniones a favor o en contra del proyecto, sea en lo general o sobre algún punto en particular, y finalmente votan el proyecto de ley; etapas o momentos en los cuales el Poder Legislativo ejerce tanto formal como materialmente su facultad legislativa y, por tanto, son las etapas del proceso legislativo en las cuales se crea la ley en sentido material, aun y cuando no pueda tenerse como tal formalmente, pues resta aún la intervención del Poder Ejecutivo en las fases de sanción y promulgación, para que dicha ley sea obligatoria y entre en vigor. En consecuencia, el texto del decreto o ley aprobados por el Congreso de la Unión corresponde única y exclusivamente al que fue discutido y votado sucesivamente por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, sin que dicho texto pueda ser modificado al remitirse para su sanción y promulgación al Ejecutivo. La voluntad conjunta de las Cámaras del Congreso de la Unión se expresa en el momento en que se discuten y aprueban los dictámenes presentados por las Comisiones respectivas, sin que la mera autorización que del texto del decreto o ley, realizan los presidentes y secretarios de ambas Cámaras pueda, por sí solo, modificar o corregir la decisión que tomaron, democráticamente, cada uno de los cuerpos legislativos que integran el Congreso, y sin que dicho texto pueda ser modificado durante su etapa de promulgación. Así, aun cuando el texto final de una ley o decreto, previamente a su remisión al Poder Ejecutivo, haya sido pulido y cuidado en términos de estilo, o bien, posteriormente se publique una fe de erratas en relación al mismo, no tiene por qué diferir del texto originalmente aprobado, y mucho menos se podrá, mediante estos mecanismos, subsanar las deficiencias u omisiones que éste presente."



del Sistema de Seguridad Pública, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y del Código Penal para el Estado de Morelos, también fue calificado como de urgente y obvia resolución por dieciséis votos a favor, uno en contra y cero abstenciones de los diputados integrantes del Congreso del Estado. Consecuentemente, cumplió con el requisito señalado en el artículo 134 del reglamento de ese órgano.<sup>103</sup>

181. Sin embargo, tal situación no es suficiente para poder desestimar todas las violaciones procedimentales que han sido advertidas en el desahogo de este proceso legislativo.

182. En relación con este último punto, conviene recordar que este Tribunal Pleno en la citada **acción de inconstitucionalidad 121/2020** y su acumulada **125/2020**, también consideró que no podía aceptarse una postura interpretativa consistente en que la calificativa prevista en el artículo 134 del Reglamento del Congreso, no necesitara mayor justificación que la simple aprobación de una mayoría legislativa respectiva.

183. Al respecto, en este precedente se estableció que de aceptarse esta posición, se vaciaría de contenido las propias normas de trámite legislativo, pues es un deber de este tribunal y del propio Poder Legislativo otorgar contenidos a las reglas que rigen la actuación de los órganos, precisamente para evitar su uso arbitrario.

184. A su vez, se consideró que de aceptarse dicha postura, se iría en contra de los principios y reglas que salvaguardan los procedimientos legislativos, ya que bastaría con tener mayorías para llevar a cabo los procedimientos legislativos con la mera presentación de iniciativas o dictámenes, provocando la irrelevancia del resto de las partes del procedimiento que tienden a proteger la democracia deliberativa y, en particular, la participación de las minorías. En todo

<sup>103</sup> **Artículo 134.** Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y este Reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

"Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes."



caso, bajo esa lógica, todo podría calificarse como de urgente y obvia resolución, y ser votado sin mayor trámite.

185. En el presente asunto, se advierte que no existió una motivación para el otorgamiento de esta calificativa al dictamen legislativo por el que se creó la Ley de Videovigilancia y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y el Código Penal para el Estado de Morelos, sino que su inclusión con esta calificativa simplemente se votó sin mayor explicación junto con otros quince dictámenes de primera lectura.

186. Esta votación en grupo, aunque pudiera resultar práctica y rápida para los órganos legislativos, facilita la posibilidad que se pueda incurrir en violaciones como la advertida en este caso, en la que se dio la lectura equívoca de un dictamen legislativo.

187. En el caso particular, esto impidió que las distintas fuerzas políticas pudieran rectificar tal incongruencia, pues en el caso, resultaba mucho más difícil que pudiera existir una oposición por parte de algún diputado respecto al dictamen presentado, dado que nunca se propuso una votación diferenciada para cada uno de los asuntos que fue catalogado y leído como de urgente y obvia resolución, sino que todo partió de un análisis y decisión en conjunto.

188. Lo que en última instancia también repercute en la calidad de la participación y estudio de asuntos tan relevantes o complejos como el presente, donde el objeto de discusión versaba sobre la creación de una ley entera y la reforma y adición de otros tres ordenamientos.

189. Finalmente, conviene señalar que este mecanismo de votación también resulta contrario a los propios criterios que esta Suprema Corte ha fijado en torno a que la dispensa de trámites legislativos no se convalida en automático a través de la expresión mayoritaria o unánime, sino que es necesario que existan cuando menos las circunstancias particulares siguientes:<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Consideraciones que se desprenden de las jurisprudencias P./J. 37/2009 y P./J. 36/2009, ya citadas en el pie de página número 34.



- La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
- La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.
- Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

190. Si bien en este asunto es evidente que existía una demora en los plazos para la presentación del dictamen legislativo por parte de las comisiones, ya que la sesión en la que se discutió y aprobó el decreto legislativo se realizó en las últimas horas del último día del periodo ordinario de sesiones del segundo año de la Legislatura Local, respecto a un proyecto legislativo que llevaba un tiempo considerable en el Congreso, esto no constituye un motivo suficiente para calificar a este dictamen como urgente.

191. Sobre todo, cuando en el caso es patente la inobservancia a los requisitos de certeza, publicidad y participación que deben prevalecer en la creación, reforma, modificación o supresión de normas y sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, dado que su incumplimiento representa una violación a los principios democráticos consagrados en los artículos 39,<sup>105</sup> 40<sup>106</sup> y 41<sup>107</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>105</sup> "Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

<sup>106</sup> "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

<sup>107</sup> "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. ..."



192. En suma, este Tribunal Pleno considera que por motivos diversos a los expuestos en la demanda, resulta **fundado** el concepto de invalidez planteado en relación con la existencia de irregularidades en el procedimiento legislativo. Tomando en cuenta todo lo expuesto con anterioridad y el cúmulo de violaciones procesales que se actualizan en el caso concreto, es dable concluir que el Decreto impugnado es inconstitucional, ya que:

- No se cuenta con elementos que corroboren la debida aprobación y presentación, por parte de las comisiones, del dictamen legislativo presentado ante el Pleno del Congreso de Morelos.

- El documento que se tuvo como dictamen careció de publicación y difusión adecuada en el portal de Internet, lo que menoscabó la posibilidad de que quienes integran el cuerpo legislativo lo conozcan y formen una postura.

- Existió una errónea lectura de un dictamen de fecha anterior a cuando se reunieron las comisiones legislativas, cuyo contenido resulta diverso al presuntamente aprobado y al publicado eventualmente en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

- El trámite acelerado injustificado que se dio para la discusión y aprobación del documento, coartó la posibilidad de las minorías legislativas para oponerse a su votación.

- No se tiene certeza de que el decreto finalmente publicado para su vigencia efectivamente coincide con el que fue dictaminado, presentado, deliberado y votado en el Congreso.

193. Finalmente, debe señalarse que, al haber resultado fundados los presentes conceptos de invalidez, resulta innecesario ocuparse del resto de los argumentos formulados por la Comisión accionante sintetizados en los conceptos tercero, cuarto y quinto, relativos a que diversos artículos de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos transgreden los principios de seguridad jurídica, legalidad e inviolabilidad de las comunicaciones privadas contenidos





en el artículo 16 constitucional; los atinentes a que el Congreso Local carece de competencia para legislar en la materia sobre el tratamiento y resguardo de datos personales y aquellos encaminados a demostrar que distintos preceptos del Código Penal para el Estado de Morelos violan lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales.<sup>108</sup>

194. Estas consideraciones no son obligatorias al haber sido aprobadas por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra del sentido y las consideraciones. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de las consideraciones.

## VII. EFECTOS

195. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deberán contener sus alcances y efectos, fijando 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; resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

196. **Declaratoria de invalidez.** En ese sentido, este Tribunal Pleno concluye que al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo con potencial invalidante, debe declararse la inconstitucionalidad en su totalidad del Decreto

<sup>108</sup> Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia 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, de rubro: "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."



Seiscientos Noventa y Siete por el que se expidió la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y el Código Penal para el Estado de Morelos, publicado el doce de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

197. **Invalidez por extensión.** El veintiocho de julio de dos mil veintiuno se publicó el Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, el cual no podría subsistir de manera aislada, ante la invalidez de la ley para cuya observancia fue emitido.

198. En ese sentido, debe extenderse la invalidez a dicho reglamento, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, parte final, de la ley reglamentaria de la materia.

199. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Morelos, con excepción de las normas relativas al Código Penal para el Estado de Morelos.

200. **Retroactividad.** Para el caso de los artículos correspondientes del Código Penal para el Estado de Morelos comprendidos en el decreto impugnado, la declaratoria de invalidez surtirá efectos retroactivos al doce de agosto de dos mil veinte, de conformidad con el contenido de su disposición segunda transitoria,<sup>109</sup> y una vez que sean notificados los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de esta entidad federativa.

201. **Notificaciones.** En vista de lo anterior, y para efectos de garantizar el eficaz cumplimiento de esta sentencia, además de a las partes, también

<sup>109</sup> "SEGUNDA. El presente Decreto iniciará su vigencia a partir de su publicación ..."



deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, así como a los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa y de Apelación del Décimo Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Morelos.

## VIII. DECISIÓN

202. 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 Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete, por el que el que expide la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y del Código Penal para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de agosto de dos mil veinte, tal como se establece en el considerando VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, en términos del apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez de los preceptos de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, expedidos, reformados y adicionados mediante el decreto impugnado, así como del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha



entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, en atención al apartado VII de esta sentencia.

QUINTO.—La declaratoria de invalidez de los artículos 267 Ter 1, 267 Ter 2, 267 Ter 3, 267 Ter 4 y 295 Bis del Código Penal para el Estado de Morelos, adicionados mediante el decreto impugnado, surtirá sus efectos retroactivos al doce de agosto de dos mil veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, de conformidad con lo establecido 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 Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese** mediante oficio a las partes, así como a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia, ambos del Estado de Morelos, a los Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito del Décimo Octavo Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Morelos.

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 aclaraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al 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 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus subapartados VI.1 y VI.2, denominados "Consideraciones previas" y "Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en contra del Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete, por el que el que expide la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y del Código Penal para el Estado de Morelos.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado "Estudio relativo a las violaciones al procedimiento legislativo", consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete, por el que el que expide la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y del Código Penal para el Estado de Morelos. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular.

### **En relación con los puntos resolutivos tercero, cuarto y quinto:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los



efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, 2) determinar que las declaratorias de invalidez de los preceptos de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, 3) determinar que la declaratoria de invalidez de los artículos del Código Penal para el Estado de Morelos surta sus efectos retroactivos al doce de agosto de dos mil veinte, fecha en que entraron en vigor y 4) determinar que para garantizar el eficaz cumplimiento de esta sentencia, deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, así como a los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa y de Apelación del Décimo Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Morelos con residencia en Cuernavaca. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo sexto:**

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciséis.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta 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 19 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de enero de 2024 a las 10:06 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 8 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto aclaratorio** que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 258/2020.

En sesión del treinta de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En ella, se declaró la invalidez del Decreto por el que se expidió la Ley de Videovigilancia y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública; la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable; y el Código Penal, todos del Estado de Morelos, publicado el doce de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad.

La razón para declarar la invalidez del decreto fue, en esencia, la existencia de múltiples irregularidades en el procedimiento legislativo, que representan una transgresión al derecho de participación de todas las fuerzas parlamentarias en condiciones de libertad e igualdad.

Adicionalmente, el Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez por extensión del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, publicado el veintiocho de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, pues si bien éste no fue impugnado, no podría subsistir de manera aislada, ante la invalidez de la ley para cuya observancia fue emitido.

Comparto las razones de la inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas de manera directa y, en este caso, también comparto las razones para invalidar por extensión el reglamento mencionado.

He sostenido el criterio de que la extensión de los efectos de invalidez a normas no impugnadas en la acción de inconstitucionalidad debe ser excepcional. Me he opuesto, especialmente, a extender los efectos de invalidez a otras normas bajo la justificación de que comparten el "mismo vicio", pues esto puede llevar



a desnaturalizar este medio de control abstracto que se rige bajo el principio de instancia de parte y con reglas procesales específicas.

La extensión de efectos, en mi consideración, debe entenderse como consecuencia de una relación de dependencia normativa entre la norma que se invalida por extensión y la que se invalida de manera directa.

Esta relación puede ser: a) jerárquica o vertical, según la 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) sistemática en sentido estricto o de "remisión expresa"; d) temporal, en la 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 la que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se derive.<sup>1</sup>

La relación de dependencia normativa debe ser clara y advertirse del estudio de la problemática planteada.<sup>2</sup> De lo contrario se corre el riesgo de que este Alto Tribunal se convierta en revisor oficioso e irrestricto de cualquier norma, aun cuando su constitucionalidad no haya sido cuestionada por quienes están legitimados para ello.

En este caso, la norma cuya invalidez se decretó por extensión es el Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos. Resulta claro que se trata de una norma que depende jerárquicamente de otra de rango superior: la ley a la que reglamenta, puesto que la facultad reglamentaria del Ejecutivo se limita a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley. Por esta razón, considero que la extensión de los efectos de invalidez en este caso es acorde con mi criterio.

<sup>1</sup> Así lo dispone la jurisprudencia P./J. 53/2010, del Tribunal Pleno, de rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

<sup>2</sup> Esto de acuerdo con la jurisprudencia del Pleno P./J. 32/2006, 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."





**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 53/2010 y P./J. 32/2006 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXI, abril de 2010, página 1564 y XXXIII, febrero de 2006, página 1169, con números de registro digital: 164820 y 176056, respectivamente

Este voto se publicó el viernes 5 de enero de 2024 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 258/2020, fallada en sesión pública de treinta de mayo de dos mil veintitrés.

Respetuosamente no comparto la decisión emitida por la mayoría de las y los integrantes de este Tribunal Pleno, en el sentido de que por violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante, se declaró la invalidez del Decreto Seiscientos Noventa y Siete por el que se expidió la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y el Código Penal para el Estado de Morelos, publicado el doce de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa. Así como de la invalidez por extensión aprobada con relación al Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.

Como mencioné, me aparto de la declaración de invalidez puesto que para mí, es prioritario reconocer que los organismos protectores de derechos humanos tienen legitimación para impugnar leyes estatales que consideren violatorias a los derechos humanos, ya sea porque cuestionen su contenido material, o bien, porque aduzcan que hubo violaciones al proceso legislativo; sin embargo, considero que en ambos casos, las infracciones que se hagan valer deben referirse y estar previstas directamente en una norma constitucional o de fuente convencional.

En el caso concreto, las disposiciones que rigen los procedimientos legislativos no constituyen normas que tutelen derechos humanos, por tanto, en mi opinión, los posibles vicios en que hubieran incurrido las comisiones legislativas son planteamientos que no implican una violación directa a los derechos humanos de fuente constitucional o convencional.



Particularmente, considero que no tienen un potencial invalidante las irregularidades que refiere la sentencia consistentes en el hecho de: a) que transcurrió un año para que la iniciativa fuera discutida por las comisiones legislativas correspondientes; b) que se hubiera circulado el orden del día con veinticuatro horas de anticipación a las y los diputados del Congreso del Estado de Morelos; y, c) que el dictamen se calificara como de urgente y obvia resolución sin la debida justificación y motivación para dicha calificativa.

Contrario a ello, desde mi óptica, tales incidencias no impactaron en la calidad democrática del debate parlamentario, pues de las constancias que obran en el expediente, es decir, el dictamen de veintinueve de junio de dos mil veinte, así como la reunión extraordinaria de trabajo de las Comisiones de Seguridad Pública y Protección Civil; Puntos Constitucionales y Legislación; Planeación para el Desarrollo Social Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos, de ocho de julio de dos mil veinte, es evidente que en ningún momento los legisladores alegaron desconocer el contenido y sentido de la propuesta sometida a su conocimiento.

Pues consta que se produjo un abierto debate en torno a la creación de la Ley de Videovigilancia y demás adiciones y reformas contempladas en el dictamen respectivo, tanto a favor como en contra de la propuesta, lo cual incluso se reflejó en la votación final en la que se observa que dos Diputadas realizaron pronunciamientos en contra mediante sendos votos particulares.

En el mismo sentido, estimo que tampoco resulta una violación al proceso legislativo que al final de la lectura del dictamen se señalara la fecha "a los nueve días del mes de enero de dos mil veinte", pues de la documentación que obra en el expediente no existe un dictamen que tenga dicha data.

Esto es por todo lo manifestado que no comparto que dichas imprecisiones trasciendan al análisis y discusión que sobre el dictamen sostuvieron las diputaciones integrantes del Congreso y, por tanto, considero que debieron declarar infundado los argumentos de la Comisión accionante por no encuadrar y exceder la legitimación con la que constitucionalmente fueron dotados los organismos protectores de derechos humanos.

Estas consideraciones sustentan mi voto particular.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 5 de enero de 2024 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**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. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL NO IMPUGNARSE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 3, FRACCIONES XI, XII Y XIII, 4, FRACCIONES XIII Y XIV, Y 5, FRACCIONES XII Y XIII, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 242, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, ANTES DE ADOPTAR UNA ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CULTURALMENTE ADECUADOS, INFORMADOS Y DE BUENA FE.**

**V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR ESTE DERECHO.**

**VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA EFECTO DE DETERMINAR LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR ESE DERECHO, NO ES RELEVANTE SI LA MEDIDA LAS BENEFICIA A JUICIO DEL LEGISLADOR.**

**VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. SE ERIGE COMO PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN DOS VERTIENTES: 1) COMO DERE-**



**CHO SUSTANTIVO, CUYA VIOLACIÓN PUEDE SER RECLAMADA RESPECTO DE UN CONTENIDO NORMATIVO, O BIEN 2) COMO REQUISITO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, EN CUYO CASO PUEDE REALIZARSE EN ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, COMO UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.**

**VIII. CONSULTA INDÍGENA AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES TANTO A LA LEY DE VÍCTIMAS, COMO A LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 1, 3, FRACCIÓN X, 4, FRACCIONES X, XI Y XII, 5, FRACCIÓN XIV, 22, PÁRRAFO SEGUNDO, 46 BIS, 46 TER, 46 QUATER Y 46 QUINQUIES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 242, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA DE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.**

**X. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.**



**XI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES TANTO A LA LEY DE VÍCTIMAS, COMO A LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 1, 3, FRACCIÓN X, 4, FRACCIONES X, XI Y XII, 5, FRACCIÓN XIV, 22, PÁRRAFO SEGUNDO, 46 BIS, 46 TER, 46 QUATER Y 46 QUINQUIES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 242, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO TIENE LA OBLIGACIÓN DE REALIZARLA, AUN CUANDO CONSIDERE QUE LA MEDIDA LEGISLATIVA BENEFICIA A DICHOS GRUPOS VULNERABLES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 1, 3, FRACCIÓN X, 4, FRACCIONES X, XI Y XII, 5, FRACCIÓN XIV, 22, PÁRRAFO SEGUNDO, 46 BIS, 46 TER, 46 QUATER Y 46 QUINQUIES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 242, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO TIENE LA OBLIGACIÓN DE REALIZARLA, AUN CUANDO CONSIDERE QUE LA MEDIDA LEGISLATIVA BENEFICIA A DICHOS GRUPOS VULNERABLES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 1, 3, FRACCIÓN X, 4, FRACCIONES X, XI Y XII, 5, FRACCIÓN XIV, 22, PÁRRAFO SEGUNDO, 46 BIS, 46 TER, 46 QUATER Y 46 QUINQUIES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 242, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**



**CIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XIV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO ARMONICE UNA LEY ESTATAL CON DISPOSICIONES DE UNA LEY FEDERAL, NO ELIMINA LA OBLIGACIÓN DE ESE ÓRGANO LEGISLATIVO DE REALIZAR DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 1, 3, FRACCIÓN X, 4, FRACCIONES X, XI Y XII, 5, FRACCIÓN XIV, 22, PÁRRAFO SEGUNDO, 46 BIS, 46 TER, 46 QUATER Y 46 QUINQUIES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 242, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO ARMONICE UNA LEY ESTATAL CON DISPOSICIONES DE UNA LEY FEDERAL, NO ELIMINA LA OBLIGACIÓN DE ESE ÓRGANO LEGISLATIVO DE REALIZAR DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 1, 3, FRACCIÓN X, 4, FRACCIONES X, XI Y XII, 5, FRACCIÓN XIV, 22, PÁRRAFO SEGUNDO, 46 BIS, 46 TER, 46 QUATER Y 46 QUINQUIES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 242, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XVI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE REALIZARLA PREVIAMENTE A LAS MODIFICACIONES DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DEL QUINTANA ROO, VULNERA EL DERECHO A DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 1, 3, FRACCIÓN X, 4, FRACCIONES X, XI Y XII, 5, FRACCIÓN XIV, 22,**



**PÁRRAFO SEGUNDO, 46 BIS, 46 TER, 46 QUATER Y 46 QUINQUIES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 242, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XVII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE REALIZARLA PREVIAMENTE A LAS MODIFICACIONES DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, VULNERA EL DERECHO A DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 1, 3, FRACCIÓN X, 4, FRACCIONES X, XI Y XII, 5, FRACCIÓN XIV, 22, PÁRRAFO SEGUNDO, 46 BIS, 46 TER, 46 QUATER Y 46 QUINQUIES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 242, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA IMPUGNADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 1, 3, FRACCIÓN X, 4, FRACCIONES X, XI Y XII, 5, FRACCIÓN XIV, 22, PÁRRAFO SEGUNDO, 46 BIS, 46 TER, 46 QUATER Y 46 QUINQUIES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 242, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**



**XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES, Y A EMITIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y 1, 3, FRACCIÓN X, 4, FRACCIONES X, XI Y XII, 5, FRACCIÓN XIV, 22, PÁRRAFO SEGUNDO, 46 BIS, 46 TER, 46 QUATER Y 46 QUINQUIES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS Y ADICIONADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 242, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: ALEXANDRA VALOIS SALAZAR.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día seis de junio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad **105/2022**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y,

### RESULTANDO:

**1. Primero. Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el dieciocho de julio de dos mil veintidós,<sup>1</sup> María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y actos siguientes:

<sup>1</sup> En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.





## 1.1 Poderes demandados

### Órgano legislativo que emitió las normas generales impugnadas:

- Congreso del Estado de Quintana Roo.

### Órgano ejecutivo que promulgó las normas generales impugnadas:

- Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.

## 1.2 Normas generales impugnadas

### Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo

- **Artículos 126 y 134, párrafos primero y segundo, de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo** reformados mediante Decreto 242, publicado el dieciséis de junio de dos mil veintidós.

### Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo

- **Artículos 1, 3, fracciones X, XI y XII, 4, fracciones X, XI, XII y XIII, 5, fracciones XII y XIII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo reformados** mediante Decreto 242, publicado el dieciséis de junio de dos mil veintidós.
- **Artículos 3, fracción XIII, 4, fracción XIV, 5, fracción XIV, 22, párrafo segundo, 46 Bis, 46 Ter, 46 Quater y 46 Quinquies, de la sección IV del capítulo sexto de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo adicionados** mediante Decreto 242, publicado el dieciséis de junio de dos mil veintidós.

**2. Segundo. Artículos constitucionales e instrumentos internacionales que se estiman violados.** La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consideró que estas normas vulneran los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**3.** Por cuanto se refiere a los derechos humanos, estimó que se vulneró el derecho a la consulta previa durante el proceso legislativo de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad; el dere-



cho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas; derecho a la igualdad y no discriminación y, la obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

**4. Tercero. Registro y turno de la demanda.** Mediante acuerdo de dos de agosto de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico con el número **105/2022**; y determinó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

**5. Cuarto. Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó los siguientes argumentos:

#### PRIMERO

"El Decreto impugnado que reformó las Leyes de Víctimas, y del Instituto de Defensoría Pública, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo, **vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, ya que introdujo disposiciones que afectan directamente a los pueblos y comunidades originarias sin que se les consultara de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe."

- Estima que, aunque se crearon medidas para garantizar que en los procesos o procedimientos en los que intervengan personas indígenas, éstas cuenten con la asistencia de defensores, traductores e intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Asimismo, se creó una oficina destinada a la atención de los casos de las personas indígenas. Sin embargo, el proceso legislativo que dio origen a esto se llevó a cabo sin la consulta previa bajo los estándares ya referidos.

- Afirma que estas disposiciones impactan directamente en el ejercicio del derecho efectivo de acceso a la justicia de este grupo poblacional; por ende, era una obligación del Congreso Estatal llevar a cabo la consulta.

- Expone que, con base en el artículo 2o. de la Constitución Política, se reconoce que los pueblos indígenas tienen el derecho de conservar sus propias



instituciones sociales, económicas, culturales y políticas –o parte de ellas– que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

- Aunado a lo anterior, del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes se desprende que el derecho de este sector poblacional, es el de ser consultadas y consultados, mediante procedimientos apropiados, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legales o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

- Que dichas consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.

- Además, que el artículo 7 del citado Convenio refiere que tienen el derecho de decidir sus propias prioridades, en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se afecte a sus vidas, sus creencias, instituciones y bienestar institucional.

- En ese aspecto refiere que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado la obligación de esta consulta, cuando se afecte sus derechos reconocidos en la normativa interna o internacional, así como asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Que así la consulta tiene un doble carácter: es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación y a la vez, un instrumento central para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como nacional.

- Bajo este rubro, refirió los criterios de este Alto Tribunal para argumentar la relevancia que tiene la consulta dentro de los procesos legislativos. Particular-



mente, los parámetros para determinar los casos en que las autoridades legislativas tienen que realizar consulta indígena.

- En el análisis de los criterios referidos, precisó que se han definido las siguientes características de la consulta previa en materia indígena: debe ser con carácter previo, culturalmente adecuada, informada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo; y que, la consulta debe tener las siguientes fases: preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.

- Concluyó refiriendo que, con base en los precedentes resueltos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes: como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso, puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como violación al procedimiento legislativo.

- Que, en el decreto impugnado, el órgano legislativo local fue omiso en efectuar la consulta mínima conforme a los parámetros mínimos expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo, porque las normas impugnadas buscan establecer las condiciones normativas que garanticen que las personas que se identifiquen como pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena sean asistidas por intérpretes o traductores lingüísticos, así como que los defensores públicos y asistentes jurídicos que lleven a cabo su defensa tengan conocimiento de su lengua y cultura. Esto es, porque impactan directa y significativamente en los derechos de acceso a la justicia de esos pueblos y comunidades.

- Lo anterior, resulta de suma importancia porque el derecho que tienen las personas indígenas de ser asistidas por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura se contempla como parte de los derechos humanos que le asisten en juicio, pues son parte del derecho fundamental de la defensa adecuada de las personas indígenas.

- Que el derecho a contar con intérprete también es una garantía para el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a sus derechos humanos o de sus familiares, que permite igualmente que la investigación de los hechos se realice con la debida diligencia, sin obstáculos, ni discriminación.



- Al no haberse realizado la consulta, el legislador local inobservó el parámetro de regularidad constitucional, ya que la reforma en estudio es una medida que efectivamente impacta en sus derechos, vida y entorno, por lo que procede declararse su invalidez.

## SEGUNDO

"La última parte del artículo 134 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo **incumple con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, ya que el legislador no consultó a dicho sector de la población pese a que la medida introducida les afecta directamente."

- La Comisión Nacional accionante estima que, si bien la reforma tiene como objeto garantizar a las víctimas su derecho a una defensa efectiva, era obligación del Congreso Estatal realizar una consulta a este grupo poblacional.

- Señala que la obligación de consulta a personas con discapacidad se encuentra en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Que en el inciso o) del preámbulo respectivo, se señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. Lo que significa que para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

- Agrega que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante Comité DPD), al emitir la Observación General Número 7, concluyó en que las consultas a esta población deben ser una medida obligatoria antes de aprobar leyes, normas de carácter general o de otra índole; y que, cuando la Convención se refiere a "*cuestiones relacionadas con personas con discapacidad*", se debe interpretar de la manera más amplia, abarcando toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectarles de manera directa o indirecta.

- Que el Comité DPD también señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con dis-



capacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres, personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH.

- Que, para garantizarse la efectividad de la consulta, se requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios *web* de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público e igualdad de condiciones con las demás.

- Que la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles si fuera necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

- Desarrolla la forma en que se ha entendido esta consulta adaptada a las necesidades de las personas con discapacidad. Refiere al modelo social que ha desarrollado este Alto Tribunal para integrar a las personas con discapacidad atendiendo a cada particularidad. Lo anterior, con el objeto de erradicar el histórico modelo asistencialista o rehabilitador.<sup>2</sup>

- La Comisión Nacional accionante afirma que ésta no es la primera vez que se presenta una litis sobre la invalidez de una norma general por la falta de participación de las personas con discapacidad. Por ende, los elementos de los ejercicios consultivos ya han sido determinados por esta Suprema Corte.<sup>3</sup>

- Aterrizza tales elementos para afirmar que, en el decreto impugnado al garantizar el acceso a la justicia de las personas con una discapacidad auditiva,

<sup>2</sup> Véase la acción de inconstitucionalidad 68/2018 resuelta en Pleno, en sesión pública del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

<sup>3</sup> Véase la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018 resuelta en Pleno, en sesión pública del veintiuno de abril de dos mil veinte.



verbal o visual, pues se establece que la Comisión Ejecutiva deberá nombrar una persona asesora jurídica, así como un intérprete o traductora especializada, se encuentra dirigido a este grupo poblacional. Por tanto, existe una afectación directa a sus derechos.

- Sin embargo, estima que estas normas desconocen el universo de las demás necesidades que pueden vivir las personas con discapacidad, ya que existen más que sólo la visual, verbal o auditiva. Esto considera que es consecuencia de no haber realizado una consulta a este sector poblacional.

- Advierte lo anterior porque en el proceso que dio origen al Decreto 242 no existe constancia de una consulta y participación de las personas con discapacidad. Ante este escenario, afirma que esta reforma legislativa se creó bajo una perspectiva capacitista y paternalista.

#### **Cuestiones relativas a los efectos:**

- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que, de ser tilados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a los artículos 41, fracción IV, y 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**6. Quinto. Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veintidós el Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad **105/2022**, ordenando dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Quintana Roo para que en el plazo de quince días rindieran el informe correspondiente, así como la remisión de los documentos solicitados. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulase el pedimento correspondiente; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestara lo que estimara conducente.

**7. Sexto. Rendición de informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.** El siete de septiembre de dos mil veintidós se dio cuenta del escrito con anexos del Poder Legislativo Estatal, a través del presi-



dente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la Honorable XVI Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. En la misma fecha, se dio cuenta del oficio y anexos enviados por la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de Quintana Roo.

**8. Informe del Poder Legislativo Estatal.** Al rendir su informe extemporáneo, Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la Honorable XVI Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, señaló lo siguiente:

- Inicia con las etapas procesales legislativas que dieron origen al decreto impugnado, en esencia, refiere a que se siguieron de acuerdo con lo establecido por la ley procedimental. Es decir, la iniciativa fue presentada y leída por el diputado y presidente de la Comisión de Desarrollo Indígena de la Honorable XVI Legislatura del Estado. Después, fue turnada a las Comisiones de Justicia y Desarrollo Indígena para su estudio, análisis y posterior dictamen.

- El veintiséis de abril de dos mil veintidós, las Comisiones aprobaron el dictamen con minuta de decreto. Con fecha de tres de mayo de dos mil veintidós se realizó votación en lo particular y en lo general del dictamen.

- En cuanto al **primer concepto de invalidez** alegado por la Comisión Nacional accionante, sobre las reformas y adiciones a la Ley de Víctimas y la Ley del Instituto de Defensoría –ambos estatales– que supuestamente vulneran los derechos de las personas indígenas al no llevarse a cabo la consulta previa **es infundado**.

- Contrario a lo que se sostiene, el Decreto 242 emitido **es constitucional y no vulnera los derechos de las personas de los pueblos y comunidades indígenas**. Lo anterior, porque se crearon medidas tendientes a garantizar en los procesos o procedimientos en los que intervengan personas indígenas, la asistencia de defensores, traductores e intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura, por tanto, se hace efecto su derecho al acceso a la justicia.

- Ante esta consideración, es que si bien se llevó a cabo una reforma que incide en los derechos de las personas indígenas, el Congreso Local **no llevó a**





**cabo la consulta que estaba obligado a realizar.** Ello, porque reitera que el decreto no vulnera derechos humanos.

- Solicita que este Tribunal Constitucional analice el caso concreto a la luz de los parámetros de regularidad constitucional y convencional para determinar si en este asunto **se requiere o no realizar el ejercicio de consulta previa cuando es evidente que la reforma genera un beneficio a los pueblos y comunidades indígenas.** Esto porque estima más que evidente que las disposiciones impugnadas generan un beneficio a los pueblos y comunidades indígenas.

- Destaca que el "Decreto por el que se reforman los artículos 166, 168 y 170 de la Ley General de Víctimas",<sup>4</sup> en el artículo segundo transitorio se señala que los Congresos de las entidades federativas **tendrán 120 días siguientes a la entrada en vigor para armonizar su respectiva legislación conforme a esa ley.** Dicha reforma estableció que los traductores e intérpretes son un derecho que deberá ser garantizado por la Comisión de Víctimas. Asimismo, para los pueblos y comunidades indígenas, determina que es obligación de las entidades federativas el contar con personas asesoras, traductoras e intérpretes especialistas en estos grupos.

- Reitera que el proceso legislativo estuvo apegado, en todo momento, a los lineamientos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Quintana Roo. En consecuencia, no se violentaron los derechos constitucionales, sino al contrario, hubo un estricto apego a la legalidad. Sobre ello, retoma jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte para probar que, si resultase ser que sí existieron violaciones de carácter formal, éstas no trascienden al contenido de la norma.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de febrero de dos mil veintidós. El artículo segundo transitorio indica: "A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Congresos de las Entidades Federativas contarán con un plazo de 120 días para armonizar su respectiva legislación conforme a lo establecido en este Decreto."

<sup>5</sup> Por ejemplo, véase tesis [J.] P./J. 94/2001: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, registro digital: 188907.



- Entorno a la solicitud de ponderación a este Alto Tribunal, señala que se analice si existen afectaciones o perjuicios que en el caso podrían acontecer en contra de los grupos vulnerables. Reconoce que los pueblos y comunidades indígenas son un sector de atención prioritaria, por ello, el Congreso legisló para disminuir la discriminación que sufren en Quintana Roo.

- Refiere que los pueblos indígenas han buscado un reconocimiento histórico de sus identidades, formas de vida, y derecho a las tierras. En este tenor, en el apartado de consideraciones que generó el Dictamen 242, refiere:

- Nivel internacional: La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 1, indica que las personas indígenas, como pueblos o como individuos, tienen derecho al disfrute pleno de los derechos humanos. Además, el numeral 13.2 de este mismo instrumento señala que los Estados están obligados a asegurar que este sector entienda las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas a través de servicio de interpretación u otros medios adecuados. Sumado a ello, el Convenio 169 de la OIT, en el artículo 8, establece que en las legislaciones nacionales se deberá tomar en consideración las costumbres o derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

- Nivel nacional: La Constitución Política reconoce, en el artículo 2o., la especialidad de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas al establecer que la Nación tiene una composición pluricultural. Además, se ha establecido que un principio fundamental es el acceso pleno a la jurisdicción del Estado. Asimismo, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas ahonda en esto al determinar que, para garantizar este principio, será necesario que en los juicios se tomen en cuenta las costumbres y especificidades culturales. En atención a ello, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé derechos y garantías específicas dentro del proceso penal dirigidas a miembros de pueblos o comunidades indígenas.

- Nivel estatal: La Constitución del Estado se encuentra armonizada con la federal sobre la garantía del acceso a la justicia para las personas indígenas. Igualmente, la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo prevé que las autoridades estatales deberán velar por la asistencia gratuita de personas indígenas, así como por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.



- Por lo anterior, afirma que el decreto impugnado no vulnera el derecho a la consulta, ya que el contenido se encuentra en armonía con las disposiciones internacionales, nacionales y locales. Además, la creación de este andamiaje jurídico que garantiza el acceso a los derechos vulnerables no establece restricciones ni limitaciones para las personas indígenas.

- Sobre la obligación de consulta, establece que **los artículos no cumplen con el estándar de impacto significativo para que proceda**. Ello porque es necesario que acontezca alguna de las siguientes situaciones genéricas: la pérdida de territorio y tierra tradicional, desalojo de sus tierras, posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, destrucción y contaminación del ambiente tradicional, desorganización social y comunitaria, impactos negativos sanitarios y nutricionales. En consecuencia, concluye que es evidente que, de la lectura del decreto, no se materializa alguno de estos escenarios.

- Finalmente, en las consideraciones del dictamen, recuerda, que esta reforma y adición es en armonía con la Ley General de Víctimas, la cual fue expedida por el Congreso de la Unión. Por tanto, si la promovente de esta acción de inconstitucional no formuló conceptos de invalidez en el sentido de que las normas son contrarias a este cuerpo normativo general o constitucional, debe concluirse que **no era necesaria la consulta**.

- Ahora bien, sobre el **segundo concepto de invalidez** en torno a la inconstitucionalidad de la última parte del artículo 134 de la Ley de Víctimas del Estado por ir supuestamente en contra de la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad afirma que es infundado y, por el contrario, es constitucional y no vulnera derechos humanos. Esto porque **el objetivo es garantizar a las víctimas una defensa efectiva y que cuando sean una persona con discapacidad auditiva, verbal o visual contarán con una persona intérprete o traductora lingüística**.

- Puntualiza que, en primer lugar, se siguieron todos los pasos del proceso legislativo en apego a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Además, que fue publicada por el Poder Ejecutivo. Consecuentemente, afirma que, al haberse cumplido con las formalidades trascendentes, su determinación no podrá ser invalidada.



- Indica que la nueva medida legislativa está lejos de causar un perjuicio, más bien es una garantía al acceso a la justicia, mediante el reconocimiento del derecho de las víctimas, en este caso, cuando presenten una discapacidad, de contar con intérprete o traductor lingüístico que será nombrado por la Comisión de Víctimas desde el momento de su ingreso al Registro de Víctimas.

- En armonía con el apartado anterior, indica que, en las consideraciones del dictamen con minuta de decreto, en el apartado "contenido de las iniciativas, página 7", precisa que la reforma a las leyes estatales se encuentra en armonía con la Ley General de Víctimas y la Constitución Política. En consecuencia, estima que no era necesaria la consulta, ya que no se trata de un nuevo acto deliberado. En este orden de ideas, estima que, dado que el contenido del ordenamiento no es susceptible de impactar en forma significativa en las condiciones de vida y entorno de las personas con discapacidad, porque no es un nuevo acto deliberativo, sino de uno que ya fue agotado previamente, entonces **este decreto es un cumplimiento a la obligación de armonizar.**

- En torno al tema de la consulta, señala que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que la obligación de consultar sólo se tendrá que realizar cuando exista una nueva deliberación que afecte los derechos de las personas con discapacidad.

- Señala que, si se realiza la lectura de las reformas estatales a la luz de las disposiciones federales, es claro que son medidas que refuerza el acceso a la tutela judicial completa y efectiva de sus intereses, puesto que elimina las barreras que imposibilitan los derechos de las personas con discapacidad.

- Por último, recuerda el contenido de las normas impugnadas para referir a que la finalidad de éstas es únicamente el reconocimiento del derecho de la víctima a contar con personas traductoras o intérpretes, lo cual tutela el acceso a la justicia. Asimismo, indica que estas medidas son para la salvaguarda de los derechos humanos para eliminar las barreras que imposibilitan el pleno goce de los derechos fundamentales.

**9. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.** Por su parte, al rendir informe, Landy Beatriz Blanco Lizama, en su carácter de consejera ju-



rídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo refirió, en esencia, lo siguiente:

- **Es cierto** que el titular del Estado de Quintana Roo promulgó el "Decreto 242 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, y por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, en materia de asesoría y defensa de las personas indígenas". El cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dieciséis de junio de dos mil veintidós.

- **El decreto impugnado es legal y no contraviene los preceptos constitucionales y convencionales**, ya que la publicación y promulgación de este se realizó conforme a lo establecido en la Constitución del Estado de Quintana Roo, a la luz de la Carta Magna.

- Respecto a los conceptos de invalidez argumentados por la accionante, señala que son **ineficaces e inoperantes**. Lo anterior, porque considera que el Decreto 242 está siendo interpretado de forma aislada al contexto de los demás artículos de la misma ley y de los preceptos constitucionales.

**10.** Dichos informes se tuvieron por rendidos, mediante acuerdos dictados por el Ministro instructor el siete de septiembre de dos mil veintidós para el Poder Ejecutivo Estatal, y el diecinueve de octubre de dos mil veintidós al Poder Legislativo,<sup>6</sup> quedando los autos a la vista de las partes para efectos de que pudieran formular sus alegatos.

**11. Séptimo. Alegatos y cierre de instrucción.** El Poder Ejecutivo demandado, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hicieron valer sus respectivos alegatos, los cuales se agregaron a los autos, conforme a lo determinado el nueve de noviembre de dos mil veintidós. En este, el Ministro instructor determinó el cierre de la instrucción.

<sup>6</sup> Se tuvo presentado como extemporáneo.



## CONSIDERANDOS:

**12. PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la *acción de inconstitucionalidad 105/2022*, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Víctimas y la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambos del Estado de Quintana Roo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos que han sido ratificados.

**13. SEGUNDO.—Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>7</sup> dispone que, por regla general, el plazo para promover la 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 correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

**14.** En el caso, el **Decreto 242** impugnado, a través del cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Víctimas y por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambos del Estado de Quintana Roo, en materia de asesoría y defensa de las personas indígenas, fue publicado el dieciséis de junio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial Estatal.

**15.** De manera que, conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo de treinta días para promover la acción de inconstitucionalidad debía computarse a partir

<sup>7</sup> "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."



del **viernes diecisiete de junio de dos mil veintidós al sábado dieciséis de julio de dos mil veintidós**. Sin embargo, considerando que el último día del plazo fue inhábil, debe considerarse que su presentación procede hasta el **lunes dieciocho de julio de dos mil veintidós**, de conformidad con el último enunciado del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia y el diverso 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como da cuenta el criterio de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, plasmado en la tesis registrada con el número 2a. LXXX/99, de rubro siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA."<sup>8</sup>

**16.** En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el día **dieciocho de julio de dos mil veintidós**, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida de forma **oportuna**.

**17. TERCERO.—Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>9</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo

<sup>8</sup> Texto: "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, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente."

<sup>9</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución 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; ..."



legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Estatales que estime violatorias de derechos humanos.

**18.** Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

**19.** Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>10</sup> confiere a la presidenta o presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

**20.** En el presente asunto, 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.

**21.** Bajo tales consideraciones, 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, mediante el cual se plantea que los artículos reformados y adicionados de la Ley de Víctimas y la Ley del Instituto de Defensoría Pública –ambos del Estado de Quintana Roo–, son contrarios a la Norma Fundamental y vulneran distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

**22. CUARTO.—Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de

<sup>10</sup> **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. ..."





estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

**23.** En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia; sin embargo, este Tribunal Pleno advierte de oficio, la actualización de dos de ellas.

**24.** Así es, respecto de las fracciones XI, XII y XIII del artículo 3, así como las fracciones XIII y XIV del artículo 4, más la fracción XIII del artículo 5 de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo; se materializa la improcedencia por extemporaneidad, que conlleva al sobreseimiento respecto de la impugnación que se hace de dichas normas.

**25.** Lo anterior porque la reforma cuestionada sobre dichas porciones normativas únicamente implica un cambio en el elemento numérico del texto, lo que no significa, a criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, un nuevo acto legislativo.

**26.** En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad **105/2018** y su acumulada **108/2018**,<sup>11</sup> que retoma a su vez la acción de inconstitucionalidad **28/2015**,<sup>12</sup> reiterado en subsecuentes precedentes,<sup>13</sup> enfatizó la necesidad de precisar los lineamientos mínimos requeridos para considerar cuándo se está en presencia de un nuevo acto legislativo. Para ello, partió de la jurisprudencia **P/J. 8/2004**<sup>14</sup> que de manera general

<sup>11</sup> Falladas en sesión veinte de mayo de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del señor Ministro Alberto Pérez Dayan.

<sup>12</sup> En sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>13</sup> Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 55/2016, 97/2016 y su acumulada 98/2016 y 12/2016, resueltas respectivamente, el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, cinco de enero de dos mil diecisiete y nueve de julio de dos mil dieciocho.

<sup>14</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II.



especifica cuándo se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos en expedientes como el que nos ocupa, así como explicó la evolución del criterio.

27. Sobre esa base se razonó que, para que se pueda hablar de un acto de esa naturaleza 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 procedimiento legislativo (criterio formal); y,
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

28. El primer enunciado involucra el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

29. El segundo aspecto consiste en que la modificación sea sustantiva o material, esto es, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

30. En relación con este último punto se explicó que una modificación de este tipo no se daría, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. **Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de téc-**

---

Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIX, marzo de 2004, P./J. 8/2004, página 958, registro digital: 182048.)



**nica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas;** y que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada; es decir, debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

**31.** Se subrayó que: "El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue". Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, identificada con el número P./J. 25/2016 (10a.), que a continuación se reproduce:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues



se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."<sup>15</sup>

**32.** Posteriormente, al discutirse el dos de marzo de dos mil veinte la acción de inconstitucionalidad **66/2019**,<sup>16</sup> matizó el segundo elemento al sustituir la noción de "cambio sustantivo" por la de "cambio en el sentido normativo". Sin embargo, aún bajo este nuevo entendimiento, el Tribunal Pleno ha considerado que se produce una modificación en el sentido normativo de la norma impugnada "cuando existan verdaderos cambios que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto". Este criterio ha sido reiterado en asuntos recientes como la acción de inconstitucionalidad **112/2020**.<sup>17</sup>

**33.** Ahora bien, a continuación, se examinarán las reformas y adiciones de los artículos contenidos en el Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dieciséis de junio de dos mil veintidós, para así verificar si éstos contienen modificaciones sustantivas o materiales que transformen la influencia, el contenido o el alcance de las disposiciones en cuestión, o en su caso, si dichas modificaciones no tienen un impacto en el sentido normativo.<sup>18</sup>

**34.** Para tal efecto, es necesario incorporar un cuadro comparativo, en el cual, en la primera columna se reproducen los artículos de la Ley de Víctimas y

<sup>15</sup> Tesis [J.] P./J. 25/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro digital: 2012802.

<sup>16</sup> Fallada en sesión del dos de marzo de dos mil veinte, aprobada por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat separándose del criterio del cambio normativo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho a formular voto concurrente.

<sup>17</sup> Fallada en sesión del dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, sobre el resolutivo de sobreseimiento, aprobado por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales, así como la Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. Tema: Decreto 300 en el que se reforman disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

<sup>18</sup> Criterio reiterado en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018 y en la diversa 95/2019 y su acumulada 98/2019.



la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambas del Estado de Quintana Roo, vigentes antes del decreto impugnado; y, en la segunda, los textos de los preceptos normativos vigentes a partir de la reforma publicada el dieciséis de junio de dos mil veintidós.

<p style="text-align: center;"><u>TEXTO ANTERIOR</u></p>	<p style="text-align: center;"><u>TEXTO REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 242 IMPUGNADO</u></p>
<p><b>Ley de víctimas del Estado de Quintana Roo</b></p> <p>"<b>Artículo 126.</b> La Asesoría Jurídica Estatal, estará integrada por un titular, asesores jurídicos, peritos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que se requieran para la defensa de los derechos de las víctimas. Contará con las áreas administrativas que se requieran para el desempeño de sus funciones, en los términos que señala el reglamento."</p> <p>"<b>Artículo 134.</b> La víctima tendrá derecho a nombrar un Asesor Jurídico Estatal el cual elegirá libremente desde su solicitud de ingreso al Registro Estatal.</p> <p>"La víctima tendrá el derecho de que el Asesor Jurídico Estatal comparezca a todos los actos en los que sea requerido."</p>	<p><b>Ley de víctimas del Estado de Quintana Roo</b></p> <p>"<b>Artículo 126.</b> La Asesoría Jurídica Estatal, estará integrada por un titular, asesores jurídicos, peritos, <b>intérpretes o traductores lingüísticos</b> y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que se requieran para la defensa de los derechos de las víctimas. Contará con las áreas administrativas que se requieran para el desempeño de sus funciones, en los términos que señale el reglamento."</p> <p>"<b>Artículo 134.</b> La víctima tendrá derecho a nombrar un Asesor Jurídico Estatal, el cual elegirá libremente desde su solicitud de ingreso al Registro Estatal. <b>En este caso, la Comisión Ejecutiva Estatal deberá nombrarle uno a través de la Asesoría Jurídica Estatal, así como un intérprete o traductor lingüístico cuando la víctima no comprenda el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual.</b></p> <p>"La víctima tendrá el derecho de que el Asesor Jurídico Estatal comparezca a todos los actos en los que sea requerido <b>y de contar con un intérprete o traductor de su lengua, cuando así se requiera.</b>"</p>
<p><b>Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo</b></p> <p>"<b>Artículo 1.</b> La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto regular la pres-</p>	<p><b>Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo</b></p> <p>"<b>Artículo 1.</b> La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la pres-</p>



tación del servicio de defensoría pública gratuita en asuntos del fuero común, a fin de garantizar el derecho a la defensa adecuada y de calidad para la población en materia penal y de justicia para adolescentes; así como garantizar el acceso a la justicia, mediante la orientación, asesoría y/o representación jurídica en asuntos de carácter civil, familiar, mercantil, administrativo y laboral. Tratándose de asuntos de carácter administrativo se estará a lo establecido en el artículo 34 de esta ley."

**"Artículo 3.** Los principios que regirán la actuación del Instituto de Defensoría Pública del Estado, serán:

**"I. a la IX. ...**

"X. Solución Alternativa de Conflictos. El defensor público deberá promover la solución alterna de los conflictos a través de la conciliación y la mediación, mediante los cauces institucionales existentes;

"XI. Diligencia. El servidor público se esmerará en el cuidado, esfuerzo y prontitud de su desempeño para encauzar las acciones encaminadas a evitar una decisión tardía o errónea, procurando que los procesos se resuelvan en los plazos establecidos; y

"XII. Excelencia y Profesionalismo. El servidor público en el cumplimiento de sus funciones debe esmerarse en lograr niveles óptimos de desempeño sobre la base de estándares de calidad con dominio de los conocimientos técnicos y habilidades especiales que se requieran para el ejer-

tación del servicio de defensoría pública gratuita en asuntos del fuero común, a fin de garantizar el derecho a la defensa adecuada y de calidad para la población en materia penal y de justicia para adolescentes; así como garantizar el acceso a la justicia, mediante la orientación, asesoría y/o representación jurídica en asuntos de carácter civil, familiar, mercantil, administrativo, laboral y **de defensa de personas indígenas**. Tratándose de asuntos de carácter administrativo se estará a lo establecido en el artículo 34 de esta ley."

**"Artículo 3.** Los principios que regirán la actuación del Instituto de Defensoría Pública del Estado, serán:

**"I. a la IX. ...**

**"X. Defensa de personas indígenas. En los asuntos en los que se solicite la defensa o representación jurídica por personas indígenas que no comprendan o hablen suficientemente el idioma español, se designará un defensor público o asistente jurídico, que hable la lengua del solicitante o, en su caso, se le asignará intérprete o traductor lingüístico autorizado;**

"XI. Solución Alternativa de Conflictos. El defensor público deberá promover la solución alterna de los conflictos a través de la conciliación y la mediación, mediante los cauces institucionales existentes;

"XII. Diligencia. El servidor público se esmerará en el cuidado, esfuerzo y prontitud de su desempeño para encauzar las acciones encaminadas a evitar una decisión tardía o errónea, procurando que los procesos se resuelvan en los plazos establecidos, y



cicio de su función, y tener un comportamiento ético, honesto, calificado, responsable y capaz."

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se entienden por:

"I. a la IX. ...

"X. Defensor Público: Servidor Público que presta el servicio de defensoría pública en asuntos de carácter penal, y los especializados en justicia para adolescentes. Así como la asistencia en materia administrativa en los términos de esta ley;

"XI. Asistente jurídico: Servidor Público que presta el servicio de orientación, asesoría y/o representación jurídica, según corresponda, en los asuntos de carácter civil, familiar, mercantil y laboral;

"XII. Zona: Demarcación territorial en que divide el Consejo de la Judicatura el territorio del Estado y que puede abarcar uno o más Distritos Judiciales, donde ejercen su competencia territorial los Coordinadores Generales de Zona; y

"XIII. Distrito: Los Distritos Judiciales establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo."

"**Artículo 5.** El Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, estará integrado por:

"I. Una Dirección;

"**XIII.** Excelencia y Profesionalismo. El servidor público en el cumplimiento de sus funciones debe esmerarse en lograr niveles óptimos de desempeño sobre la base de estándares de calidad con dominio de los conocimientos técnicos y habilidades especiales que se requieran para el ejercicio de su función y tener un comportamiento ético, honesto, calificado, responsable y capaz."

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se entienden por:

"I. a la IX. ...

"**X. Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas: Persona Servidora Pública que ejerza la titularidad de la Unidad de Atención a Personas Indígenas del Instituto de Defensoría Pública;**

"**XI. Defensor público:** Servidor Público que presta el servicio de defensoría pública en asuntos de carácter penal, **de defensa de personas indígenas** y los especializados en justicia para adolescentes. Así como la asistencia en materia administrativa en los términos de esta ley;

"**XII. Asistente jurídico:** Servidor Público que presta el servicio de orientación, asesoría y/o representación jurídica, según corresponda, en **defensa de personas indígenas** y en los asuntos de carácter civil, familiar, mercantil y laboral;

"**XIII. Zona:** Demarcación territorial en que divide el Consejo de la Judicatura el territorio del Estado y que puede abarcar uno o más Distritos Judiciales, donde ejercen su competencia territorial los coordinadores generales de zona, y

"**XIV. Distrito:** Los distritos judiciales establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo."



"II. Las Coordinaciones Generales de Zona que determine el Consejo de la Judicatura;

"III. Las Coordinaciones de Distrito que determine el Consejo de la Judicatura;

"IV. La Coordinación de Servicios Periciales;

"V. La Coordinación de Investigación;

"VI. La Coordinación de Servicios Auxiliares;

"VII. Informadores;

"VIII. Gestores;

"IX. Defensores Públicos;

"X. Asistentes Jurídicos;

"XI. Peritos;

"XII. Investigadores; y

"XIII. El personal auxiliar y de apoyo técnico y de gestión; y trabajadores sociales necesarios para cubrir todas las áreas de competencia y que determine el Consejo de la Judicatura de acuerdo al presupuesto."

**"Artículo 22.** Para ser Defensor Público o Asistente Jurídico, se requieren los mismos requisitos que para ser Coordinador General de Zona, con excepción de los mínimos exigidos en las fracciones II, IV y VI del artículo 14; que para el caso concreto serán el de veinticinco años de edad; dos de experiencia; y dos de residencia en el Estado, así como aprobar el examen básico a que hace referencia la fracción V del Artículo 11 de la presente Ley."

**"Artículo 5.** El Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, estará integrado por:

"I. a la **XI.**

**"XII. Zona: Demarcación territorial en que divide el Consejo de la Judicatura el territorio del Estado y que puede abarcar uno o más Distritos Judiciales, donde ejercen su competencia territorial los Coordinadores Generales de Zona;**

**"XIII.** El personal auxiliar y de apoyo técnico y de gestión y trabajadores sociales necesarios para cubrir todas las áreas de competencia y que determine el Consejo de la Judicatura de acuerdo al presupuesto, y

**"XIV. La persona Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas. ..."**

**"Artículo 22.** Para ser Defensor Público o Asistente Jurídico, se requieren los mismos requisitos que para ser Coordinador General de Zona, con excepción de los mínimos exigidos en las fracciones II, IV y VI del artículo 14; que para el caso concreto serán el de veinticinco años de edad; dos de experiencia; y dos de residencia en el Estado, así como aprobar el examen básico a que hace referencia la fracción V del Artículo 11 de la presente Ley.

**"Las y los defensores públicos y asistentes jurídicos que lleven a cabo la defensa de personas indígenas, además**





de cumplir con los requisitos descritos en el primer párrafo de este artículo, deberán contar con conocimiento de la cultura indígena predominante en el Estado y, en su caso, hablar cuando menos una lengua indígena."

#### **SECCIÓN IV DE LA UNIDAD DE ATENCIÓN A PERSONAS INDÍGENAS**

"Artículo 46 Bis. La Unidad de Atención a Personas Indígenas, estará a cargo de una persona que ejerza la titularidad, quien llevará a cargo las acciones de coordinación en la atención y defensa de personas pertenecientes a alguna comunidad indígena que requiera los servicios de defensa o asistencia jurídica conforme lo establece la presente ley.

"La Unidad de Atención a Personas Indígenas garantizará que en todo juicio o procedimiento se cumpla con la asistencia de un intérprete o traductor lingüístico tomando en cuenta los usos y costumbres de la cultura a la que pertenezca a la persona indígena para proporcionar una defensa técnica y de calidad, de conformidad con lo que establece la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que el estado mexicano forme parte y la demás legislación sustantiva y procedimental."

"Artículo 46 Ter. El Consejo de la Judicatura, a propuesta de su Presidente, nombrará a la persona que ejercerá la titularidad de la Unidad de Atención a Personas Indígenas."

"Artículo 46 Quater. Para ser titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas, se requiere cumplir con los mismos requisitos del Coordinador General



de Zona y además deberá contar con conocimiento de defensa de personas indígenas, conocer la principal cultura indígena y hablar suficientemente la lengua indígena predominante en el Estado."

"Artículo 46 Quinquies. Son facultades y obligaciones de la persona Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas, las siguientes:

"Realizar las acciones de coordinación para proporcionar obligatoria y gratuitamente patrocinio de defensa de los derechos de los indígenas, así como para asesorarlos en todos los casos en que lo soliciten sin importar la materia de que se trate, a través de defensores públicos y asistentes jurídicos y, en su caso, se le asignará un intérprete o traductor lingüístico;

"II. Verificar que se brinde una defensa técnica adecuada a las personas indígenas;

"III. Dirigir y evaluar los servicios que brinda el personal adscrito a la unidad, emitiendo las recomendaciones necesarias para consolidar las bases internas de integración y funcionamiento, acordes al Reglamento Interno y Manual de Operación;

"IV. Ejecutar las disposiciones y acuerdos emitidos por la Dirección, respecto a los lineamientos que deban ser observados por el personal adscrito a la Unidad de Atención a Personas Indígenas;

"V. Supervisar e informar sobre el desempeño de las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos especializados en materia indígena en el ejercicio de su función, así como de los intérpretes y



traductores, disponiendo lo conducente a fin de que el servicio sea brindado de forma oportuna, diligente y eficaz;

"VI. Promover que el Instituto cuente con suficientes intérpretes o traductores lingüísticos y gestionar la capacitación de personas que puedan fungir como tales en todos los juicios en que participen personas indígenas que no hablen suficientemente al español;

"VII. Promover y gestionar la celebración de convenios de colaboración con las instituciones que puedan coadyuvar y colaborar con la participación de traductores e intérpretes dentro de los procesos jurisdiccionales que conozcan sus defensores y asistentes jurídicos, así como para llevar a cabo acciones de formación de defensores públicos y asistentes jurídicos bilingües;

"VIII. Promover la aportación de estudios y peritajes antropológicos en relación con la cultura y sistemas normativos indígenas en los casos en que se considere necesario para la defensa de las personas indígenas;

"IX. Fomentar entre las y los defensores públicos y asistentes jurídicos, la aplicación de las disposiciones constitucionales; la legislación internacional, federal y estatal en relación a la justicia indígena y además que contribuyan a la solución alterna de conflictos, con respeto a la identidad cultural del pueblo comunidad indígena de que se trate;

"X. Instrumentar, con autorización del Director, programas de especialización y capacitación en materia de derechos de personas indígenas para las y los defensores públicos y asistentes jurídicos, así como la especialización bilin-



güe, a fin de mejorar el servicio de la defensa jurídica;

"XI. Concentrar la información total de los asuntos iniciados que incumban a la Unidad de Atención a Personas Indígenas con datos de identificación precisos a través de los cuáles se dé seguimiento a los asuntos de las distintas materias que abarque el servicio en los que se encuentren involucrados las y los defensores públicos y asistentes jurídicos especializados en materia indígena, o en su caso los intérpretes o traductores lingüísticos autorizados, a fin de mantener actualizada dicha información en relación con la situación jurídica de cada caso;

"XII. Gestionar ante el Consejo de la Judicatura para que, con recursos del Fondo para Mejoramiento en la Administración e Impartición de Justicia, se cubran los gastos de traslado de los testigos que se necesitan para defensa de las personas indígenas de escasos recursos económicos que se encuentren sujetos a un proceso penal y que residan en comunidades alejadas al lugar del proceso;

"XIII. Evaluar las acciones realizadas por las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos, así como de los intérpretes y traductores lingüísticos en los casos de atención de personas indígenas, informando a la Dirección las observaciones y resultados de las mismas;

"XIV. Establecer enlace con la Dirección, acordando con la persona titular, los asuntos que correspondan, cuando su importancia lo requiera;

"XV. Recibir y diligenciar las acusaciones y quejas interpuestas en contra de intérpretes y traductores lingüísticos,



así como del personal adscrito a su unidad, con motivo de sus funciones, realizando las gestiones pertinentes para sustanciarlas, informando a la Dirección, quien procederá en términos del artículo 11 fracción IX de esta Ley;

"XVI. Orientar a las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos, intérpretes y traductores lingüísticos, en los asuntos que por razón de urgencia o importancia lo requieran, a fin de dirigir las recomendaciones propias que el caso amerite;

"XVII. Convocar a reuniones periódicas para la revisión de aspectos de índole formal y técnico, de los lineamientos emitidos por el Instituto;

"XVIII. Rendir ante la Dirección, un informe concentrado de actividades integrales de todo el personal adscrito a la Unidad de Atención a Personas Indígenas, dentro de los primeros cinco días de cada trimestre, que plasme la realidad actual del Instituto en materia de defensa y asistencia jurídica a las personas indígenas;

"XIX. Informar oportunamente a la Dirección, cualquier eventualidad relacionada con el desempeño de la Unidad de Atención de Personas Indígenas, y

"XX. Las demás que, con motivo del cargo, le sean encomendadas."

35. Del comparativo que antecede se advierten las siguientes modificaciones:

• **Artículo 126 de Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.** Al área de asesoría jurídica estatal se incorpora la figura de peritos, e intérpretes o traductores lingüísticos y profesionistas que se requieran para la defensa de los derechos de las víctimas.



• **Artículo 134 de Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.** Se les reconoce el derecho a las víctimas que no comprendan el idioma español o no comprendan tengan discapacidad auditiva, verbal, o audiovisual, a que la Comisión Ejecutiva Estatal, les nombre una persona asesora jurídica y, de ser el caso, una persona intérprete o traductora lingüística. También se reconoce su derecho a contar con ese intérprete o traductor, cuando así se requiera.

• **Artículo 1 de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** Dentro de los objetos que persigue la ley, para garantizar el acceso a la justicia, se incorpora la orientación, asesoría y/o representación jurídica en defensa de personas indígenas.

• **Artículo 3, fracción X, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** En los principios que regirán la actuación del Instituto de Defensoría Pública del Estado, se incorpora, como fracción X, la defensa de personas indígenas. En consecuencia, el contenido de las fracciones previas a la reforma, por ejemplo, la fracción X anterior, se recorre a la XI, y así subsecuentemente, con el resto de las fracciones impugnadas, sin que se haya modificado su contenido.

• **Artículo 4, fracciones X, XI y XII, del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** Se modifica la fracción X, para agregar la figura del titular de Atención a Personas Indígenas; por lo que el contenido de la fracción X anterior, se recorre a la XI, y así subsecuentemente, con el resto de las fracciones impugnadas de este artículo.

• En la fracción XI, en la definición de la figura de defensor público, se agrega que también presta sus servicios en casos de personas indígenas; de manera similar, en la fracción XI, al servicio que presta el asistente jurídico, se agrega la figura de defensa de personas indígenas.

• Sin embargo, de la lectura de las fracciones XIII y XIV, (XII y XIII anteriores), se advierte que únicamente se sustituyó el número de fracción, sin que se haya hecho algún cambio.



• **Artículo 5, fracciones XII, XIII y XIV, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** En la conformación del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, en la fracción XII, se sustituye la figura de los investigadores, por la definición de la palabra "Zona"; la fracción XIII no tiene cambio alguno. Finalmente se adiciona una fracción XIV, denominada "La persona Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas".

• **Artículo 22, párrafo segundo, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** Entre los requisitos con que debe contar el defensor o asistente jurídico, se incorpora lo referente a que las personas defensoras para personas indígenas deberán contar con "conocimiento de cultura predominante" y requiere que hable "cuando menos una lengua indígena".

• **Por último, se incorpora la sección IV denominada "de la Unidad de Atención a Personas Indígenas" que contiene los artículos 46 Bis, 46 Ter, 46 Quater y 46 Quinquies al capítulo sexto de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** En estas se establece las características de quienes conocerán de los casos de personas indígenas. También, se crea toda una unidad especializada para la atención a las personas indígenas y agrega cuáles serán sus funciones.

36. En conclusión, si respecto a las fracciones XI, XII y XIII del artículo 3, así como las fracciones XIII y XIV del artículo 4, más la fracción XIII del artículo 5 de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, su reforma únicamente consistió en cambiarlos de fracción, es claro que no constituye una modificación al sentido normativo que implique un nuevo acto legislativo.

37. Consecuentemente, lo procedente es **sobreseer**, en virtud del artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso 20, fracción II,<sup>19</sup> ambos de la ley reglamentaria de la materia.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

**VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; ..."

**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

**II.** Cuando durante el juicio apareciere sobreviniere alguna de las o causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."



**38.** Por otro lado, respecto a la fracción XII del artículo 5 de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, la modificación consistió en que el legislador sustituyó la figura de los investigadores, por la definición de la palabra "Zona", por lo que, si bien podría considerarse que, en el caso, existió una modificación susceptible de ser impugnada y analizada en la presente acción de inconstitucionalidad. Lo cierto es que, del análisis a la demanda presentada por la Comisión accionante, se advierte que ésta no vertió argumento alguno tendiente a impugnar la inconstitucionalidad de dicha modificación.

**39.** Por tanto, lo procedente es **sobreseer** respecto de la fracción XII del artículo 5 de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción IX, en relación con el 61, fracción IV, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

**40.** Al no haberse planteado ni advertirse de oficio alguna otra causa de improcedencia, se procede al estudio de fondo respecto de los temas que subsisten.

**41. QUINTO.—Análisis de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, en esencia, que estas reformas y adiciones son inconstitucionales e inconventionales porque no se realizaron consultas a las personas indígenas y personas con discapacidad como parte del proceso legislativo.

**42.** Expuso una serie de argumentos para acreditar que sí existió una omisión por parte del Congreso. Además, de las razones por las que estas reformas y adiciones sí tienen un impacto en las personas indígenas y las personas con discapacidad del Estado de Quintana Roo.

**43.** En aras de atender la problemática, la metodología del presente estudio consiste en lo siguiente. Primero, se analizan las particularidades de la consulta para personas indígenas y personas con discapacidad; segundo, si es que el

---

<sup>20</sup> En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2022, en su sesión del treinta de noviembre de dos mil veintidós.





Congreso del Estado de Quintana Roo tenía la obligación de realizar este ejercicio participativo, aunque haya estimado que era un acto legislativo benéfico para estos grupos; y, como último punto, si es que la obligación de armonizar exime la obligación de consultar.

### **A. Consulta a personas indígenas y personas con discapacidad**

**44.** Este Tribunal Pleno considera que son parcialmente **fundados y procedentes** los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con base en las consideraciones siguientes.

**45.** Para explicar el motivo de dicha resolución, es necesario retomar lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad **179/2020**, en la cual se estudiaron las particularidades entre estos dos grupos poblacionales.<sup>21</sup>

#### **Personas indígenas**

**46.** Se señaló que, en relación con su derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos, no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.<sup>22</sup>

**47.** Al respecto, se refiere que este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida

<sup>21</sup> Resuelta en sesión del veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Número 0675 en el que se adicionan capítulos sobre educación indígena y educación a personas con discapacidad en la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.

<sup>22</sup> Cuestión que permite desestimar lo señalado por el Ejecutivo Local, en el sentido de que las normas impugnadas no causan perjuicio, sino beneficio a la población en cuestión.



legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

**48.** Por tanto, se afirma que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos.

**49.** En este mismo tenor, se recuerda que al resolverse la controversia constitucional **32/2012**,<sup>23</sup> se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos más los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

**50.** En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de

---

<sup>23</sup> Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra. Tema analizado: Proceso legislativo de reforma a la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo, al no haber sido consultado el Municipio de Cherán y el Consejo Mayor de Gobierno Comunal de dicho Municipio.



la Constitución Federal, así como los diversos 6<sup>24</sup> y 7<sup>25</sup> del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

**51.** Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

**52.** Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas, se ha ido precisando,

---

<sup>24</sup> **Artículo 6.**

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

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

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

<sup>25</sup> **Artículo 7**

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

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

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

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



caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

**53.** Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad **83/2015** y sus acumuladas **86/2015, 91/2015 y 98/2015**<sup>26</sup> se concluyó que, cuando el objeto de regulación de una legislación son precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

**54.** Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad **31/2014**<sup>27</sup> se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus *intereses*.

**55.** Sumado a ello, en la acción de inconstitucionalidad **84/2016**<sup>28</sup> se dijo que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de

<sup>26</sup> Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Número 1295, por el que se crea la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca y otras disposiciones de esa entidad federativa.

<sup>27</sup> Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente. Tema: Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

<sup>28</sup> Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Número 624, por el que se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa.



la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

**56.** De lo anterior se advirtió que, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido siempre que la norma general sea susceptible de afectar a este grupo de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.<sup>29</sup>

**57.** Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

**58.** En la acción de inconstitucionalidad **151/2017**<sup>30</sup> se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa.

**59.** Asimismo, tanto en la acción de inconstitucionalidad **108/2019** y su acumulada **118/2019**,<sup>31</sup> como en la diversa **116/2019** y su acumulada **117/2019**,<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Todo lo anterior, sirve para desestimar el argumento del Poder Ejecutivo Local, en el sentido de que sólo es obligatoria la consulta en ciertos temas, como los presupuestales.

<sup>30</sup> Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

<sup>31</sup> Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, el Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá,



se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

**60.** Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad **81/2018**<sup>33</sup> se invalidaron, también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades fromexicanas del Estado de Guerrero.

---

Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

<sup>32</sup> Falladas en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos. En dicho asunto se declaró la invalidez del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la medida en que las modificaciones propuestas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad y, en consecuencia, se consideró que debió cumplirse con la obligación de consultar en forma previa a la emisión del decreto. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>33</sup> Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



**61.** En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

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

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

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

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

**5. Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

**62.** En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, no es relevante si la medida es



benéfica para ellos a juicio del legislador,<sup>34</sup> en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

**63.** Lo anterior se reiteró en la acción de inconstitucionalidad **136/2020**,<sup>35</sup> en la que el Pleno de este tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

**64.** Aunado a ello, en la acción de inconstitucionalidad **151/2017**<sup>36</sup> este Tribunal Pleno declaró la invalidez del *Decreto 534/2017 que contenía reformas*

<sup>34</sup> Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019, y 81/2018.

<sup>35</sup> Fallada en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Tema: Decreto Núm. 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

<sup>36</sup> Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.





a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y de la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa de las comunidades mayas de la entidad referida.

**65.** En ese sentido, con base en los precedentes señalados, se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad como una violación al procedimiento legislativo.

### Personas con discapacidad

**66.** Por su parte, en relación con el **derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad**, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>37</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.<sup>38</sup>

**67.** Al resolver la acción de inconstitucionalidad **33/2015**,<sup>39</sup> el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad

---

#### <sup>37</sup> "Artículo 4. Obligaciones generales

"1. Los Estados parte se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados parte se comprometen a:

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

<sup>38</sup> Por ejemplo, véase la acción de inconstitucionalidad 179/2020 que fue aprobada por unanimidad de votos en sesión del veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

<sup>39</sup> Fallada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González



es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

**68.** En dicho asunto se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

**69.** Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad **41/2018** y su acumulada **42/2018**,<sup>40</sup> el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que, como

---

Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"–, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"–, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

<sup>40</sup> Falladas en sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo,



elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

---

consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldivar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



**70.** Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

**71.** La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten con motivo de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz, es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que



aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

**72.** Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

**73.** De manera más reciente, al resolver la acción de inconstitucionalidad **109/2016**,<sup>41</sup> este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

**74.** De lo anteriormente explicado, se puede advertir que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad **son formalidades esenciales del procedimiento legislativo** cuando se actualizan los estándares precisados. En consecuencia, es indispensable que los órganos legislativos realicen un periodo de consultas en las etapas de sus procesos legislativos. Es así como se deberá prever una fase adicional para que esta obligación se cumpla.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio. Tema: Artículo 367, párrafo primero, en la porción normativa "a una con discapacidad", párrafo segundo en la porción normativa "personas con discapacidad", así como "y con discapacidad", y el artículo 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua publicados en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis.

<sup>42</sup> Acción de inconstitucionalidad 31/2014, fallada en sesión del ocho de marzo de dos mil dieciséis, aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, con ausencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Los Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto 587 en el que se agrega el quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.



75. Ahora bien, en este caso se alegaron dos posturas. Primero, la accionante afirma que el *Decreto No. 242 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, y por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, en materia de asesoría y defensa de las personas indígenas* tiene un impacto directo en los derechos de las personas indígenas y personas con discapacidad, por lo que se debía consultar. Segundo, el Congreso Estatal sostiene que este acto legislativo no era susceptible a realizar una consulta y que por eso **no realizó esta actividad**.

76. Como se ha referido, la consulta es una forma de participación cuando existe un impacto directo o indirecto en los derechos de estos grupos, ello también incluye a la garantía de estos. En otras palabras, **la consulta no es sólo preguntar a las personas si quieren tener ciertos derechos. La idea es integrar las voces que históricamente han sido invisibilizadas para que, en conjunto, se establezcan los mecanismos de garantía que vayan acorde a sus necesidades, tradiciones y perspectivas**.

77. Sobre esta temática, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que este ejercicio **sirve para definir cómo las personas indígenas desean ejercer la titularidad de sus derechos conforme a su autodeterminación**.<sup>43</sup> La falta de esta participación llevaría a reiterar las prácticas que no reflejan la diversidad cultural propia de nuestro país.<sup>44</sup> Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que existe una relación directa entre la participación de los grupos originarios en los asuntos que conciernan sus intereses con la obligación estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.<sup>45</sup>

78. Bajo esa premisa, este Alto Tribunal concluye que los artículos **126 y 134** de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo; así como **1; 3**, fracción

<sup>43</sup> CIDH. Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, OEA/Ser.L/V/II. Doc.413, veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, párr. 178.

<sup>44</sup> CIDH. Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, OEA/Ser.L/V/II. Doc.413, veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, párr. 180.

<sup>45</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de veintisiete de junio de dos mil doce. Serie C No. 245, párr. 166.



X; 4, fracciones X, XI y XII; 5, fracción XIV; 22; 46 Bis; 46 Ter; 46 Quater; y 46 Quinques de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, **sí son susceptibles de afectar los derechos de las personas indígenas y las personas con discapacidad del Estado de Quintana Roo.**

79. En efecto, de la lectura de los artículos **se desprende contenido que sí impacta –directa o indirectamente– en los derechos de estos sectores poblacionales.** Conviene recordar el texto de los preceptos señalados:

### ***Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo***

"**Artículo 126.** La Asesoría Jurídica Estatal, estará integrada por un titular, asesores jurídicos, peritos, **intérpretes o traductores lingüísticos** y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que se requieran para la defensa de los derechos de las víctimas. Contará con las áreas administrativas que se requieran para el desempeño de sus funciones, en los términos que señale el reglamento."

"**Artículo 134.** La víctima tendrá derecho a nombrar un Asesor Jurídico Estatal, el cual elegirá libremente desde su solicitud de ingreso al Registro Estatal. **En este caso, la Comisión Ejecutiva Estatal deberá nombrarle uno a través de la Asesoría Jurídica Estatal, así como un intérprete o traductor lingüístico cuando la víctima no comprenda el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual.**

"La víctima tendrá el derecho de que el Asesor Jurídico Estatal comparezca a todos los actos en los que sea requerido **y de contar con un intérprete o traductor de su lengua, cuando así se requiera.**"

### ***Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo***

"**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública gratuita en asuntos del fuero común, a fin de garantizar el derecho a la defensa adecuada y de calidad para la población en materia penal y de justicia para adolescentes; así como garantizar el acceso a la justicia, mediante la orientación, asesoría y/o representación jurídica en asuntos de carácter civil, familiar, mercantil, administrativo, laboral y



**de defensa de personas indígenas.** Tratándose de asuntos de carácter administrativo se estará a lo establecido en el artículo 34 de esta ley."

"**Artículo 3.** Los principios que regirán la actuación del Instituto de Defensoría Pública del Estado, serán: ...

**"X. Defensa de personas indígenas. En los asuntos en los que se solicite la defensa o representación jurídica por personas indígenas que no comprendan o hablen suficientemente el idioma español, se designará un defensor público o asistente jurídico, que hable la lengua del solicitante o, en su caso, se le asignará intérprete o traductor lingüístico autorizado; ..."**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se entienden por:

**"X. Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas: Persona Servidora Pública que ejerza la titularidad de la Unidad de Atención a Personas Indígenas del Instituto de Defensoría Pública;**

**"XI. Defensor público:** Servidor Público que presta el servicio de defensoría pública en asuntos de carácter penal, **de defensa de personas indígenas** y los especializados en justicia para adolescentes. Así como la asistencia en materia administrativa en los términos de esta ley;

**"XII. Asistente jurídico:** Servidor Público que presta el servicio de orientación, asesoría y/o representación jurídica, según corresponda, en **defensa de personas indígenas** y en los asuntos de carácter civil, familiar, mercantil y laboral; ..."

"**Artículo 5.** El Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, estará integrado por: ...

**"XIV. La persona Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas."**

"**Artículo 22.** Para ser Defensor Público o Asistente Jurídico, se requieren los mismos requisitos que para ser Coordinador General de Zona, con excepción de los mínimos exigidos en las fracciones II, IV y VI del artículo 14; que para el caso concreto serán el de veinticinco años de edad; dos de experiencia; y dos





de residencia en el Estado, así como aprobar el examen básico a que hace referencia la fracción V del Artículo 11 de la presente Ley.

**"Las y los defensores públicos y asistentes jurídicos que lleven a cabo la defensa de personas indígenas, además de cumplir con los requisitos descritos en el primer párrafo de este artículo, deberán contar con conocimiento de la cultura indígena predominante en el Estado y, en su caso, hablar cuando menos una lengua indígena."**

#### **"SECCIÓN IV "DE LA UNIDAD DE ATENCIÓN A PERSONAS INDÍGENAS**

"Artículo 46 Bis. La Unidad de Atención a Personas Indígenas, estará a cargo de una persona que ejerza la titularidad, quien llevará a cargo las acciones de coordinación en la atención y defensa de personas pertenecientes a alguna comunidad indígena que requiera los servicios de defensa o asistencia jurídica conforme lo establece la presente ley.

"La Unidad de Atención a Personas Indígenas garantizará que en todo juicio o procedimiento se cumpla con la asistencia de un intérprete o traductor lingüístico tomando en cuenta los usos y costumbres de la cultura a la que pertenezca a la persona indígena para proporcionar una defensa técnica y de calidad, de conformidad con lo que establece la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que el estado mexicano forme parte y la demás legislación sustantiva y procedimental."

"Artículo 46 Ter. El Consejo de la Judicatura, a propuesta de su Presidente, nombrará a la persona que ejercerá la titularidad de la Unidad de Atención a Personas Indígenas."

"Artículo 46 Quater. Para ser titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas, se requiere cumplir con los mismos requisitos del Coordinador General de Zona y además deberá contar con conocimiento de defensa de personas indígenas, conocer la principal cultura indígena y hablar suficientemente la lengua indígena predominante en el Estado."



"Artículo 46 Quinquies. Son facultades y obligaciones de la persona Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas, las siguientes:

"I. Realizar las acciones de coordinación para proporcionar obligatoria y gratuitamente patrocinio de defensa de los derechos de los indígenas, así como para asesorarlos en todos los casos en que lo soliciten sin importar la materia de que se trate, a través de defensores públicos y asistentes jurídicos y, en su caso, se le asignará un intérprete o traductor lingüístico;

"II. Verificar que se brinde una defensa técnica adecuada a las personas indígenas;

"III. Dirigir y evaluar los servicios que brinda el personal adscrito a la unidad, emitiendo las recomendaciones necesarias para consolidar las bases internas de integración y funcionamiento, acordes al Reglamento Interno y Manual de Operación;

"IV. Ejecutar las disposiciones y acuerdos emitidos por la Dirección, respecto a los lineamientos que deban ser observados por el personal adscrito a la Unidad de Atención a Personas Indígenas;

"V. Supervisar e informar sobre el desempeño de las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos especializados en materia indígena en el ejercicio de su función, así como de los intérpretes y traductores, disponiendo lo conducente a fin de que el servicio sea brindado de forma oportuna, diligente y eficaz;

"VI. Promover que el Instituto cuente con suficientes intérpretes o traductores lingüísticos y gestionar la capacitación de personas que puedan fungir como tales en todos los juicios en que participen personas indígenas que no hablen suficientemente al español;

"VII. Promover y gestionar la celebración de convenios de colaboración con las instituciones que puedan coadyuvar y colaborar con la participación de traductores e intérpretes dentro de los procesos jurisdiccionales que conozcan sus defensores y asistentes jurídicos, así como para llevar a cabo acciones de formación de defensores públicos y asistentes jurídicos bilingües;



"VIII. Promover la aportación de estudios y peritajes antropológicos en relación con la cultura y sistemas normativos indígenas en los casos en que se considere necesario para la defensa de las personas indígenas;

"IX. Fomentar entre las y los defensores públicos y asistentes jurídicos, la aplicación de las disposiciones constitucionales; la legislación internacional, federal y estatal en relación a la justicia indígena y además que contribuyan a la solución alterna de conflictos, con respeto a la identidad cultural del pueblo comunidad indígena de que se trate;

"X. Instrumentar, con autorización del Director, programas de especialización y capacitación en materia de derechos de personas indígenas para las y los defensores públicos y asistentes jurídicos, así como la especialización bilingüe, a fin de mejorar el servicio de la defensa jurídica;

"XI. Concentrar la información total de los asuntos iniciados que incumban a la Unidad de Atención a Personas Indígenas con datos de identificación precisos a través de los cuáles se dé seguimiento a los asuntos de las distintas materias que abarque el servicio en los que se encuentren involucrados las y los defensores públicos y asistentes jurídicos especializados en materia indígena, o en su caso los intérpretes o traductores lingüísticos autorizados, a fin de mantener actualizada dicha información en relación con la situación jurídica de cada caso;

"XII. Gestionar ante el Consejo de la Judicatura para que, con recursos del Fondo para Mejoramiento en la Administración e Impartición de Justicia, se cubran los gastos de traslado de los testigos que se necesitan para defensa de las personas indígenas de escasos recursos económicos que se encuentren sujetos a un proceso penal y que residan en comunidades alejadas al lugar del proceso;

"XIII. Evaluar las acciones realizadas por las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos, así como de los intérpretes y traductores lingüísticos en los casos de atención de personas indígenas, informando a la Dirección las observaciones y resultados de las mismas;

"XIV. Establecer enlace con la Dirección, acordando con la persona titular, los asuntos que correspondan, cuando su importancia lo requiera;



"XV. Recibir y diligenciar las acusaciones y quejas interpuestas en contra de intérpretes y traductores lingüísticos, así como del personal adscrito a su unidad, con motivo de sus funciones, realizando las gestiones pertinentes para sustanciarlas, informando a la Dirección, quien procederá en términos del artículo 11 fracción IX de esta Ley;

"XVI. Orientar a las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos, intérpretes y traductores lingüísticos, en los asuntos que por razón de urgencia o importancia lo requieran, a fin de dirigir las recomendaciones propias que el caso amerite;

"XVII. Convocar a reuniones periódicas para la revisión de aspectos de índole formal y técnico, de los lineamientos emitidos por el Instituto;

"XVIII. Rendir ante la Dirección, un informe concentrado de actividades integrales de todo el personal adscrito a la Unidad de Atención a Personas Indígenas, dentro de los primeros cinco días de cada trimestre, que plasme la realidad actual del Instituto en materia de defensa y asistencia jurídica a las personas indígenas;

"XIX. Informar oportunamente a la Dirección, cualquier eventualidad relacionada con el desempeño de la Unidad de Atención de Personas Indígenas, y

"XX. Las demás que, con motivo del cargo, le sean encomendadas."

**80.** De la transcripción anterior, se advierte que los artículos 126 y 134 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, se incorporó al área de la Asesoría Jurídica Estatal de la Comisión de Atención a Víctimas, la figura del intérprete o traductor lingüístico, para la defensa de los derechos de las víctimas que no comprendan el idioma español o tengan discapacidad auditiva, verbal o visual.

**81.** Mientras que en el caso de los artículos **1; 3**, fracción X; **4**, fracciones **X, XI y XII; 5**, fracción **XIV; 22; 46 Bis; 46 Ter; 46 Quater; y 46 Quinquies** de la Ley del Instituto de Defensoría Pública estatal, se agregan lineamientos sobre la defensa de los derechos de las víctimas, en específico dirigidos a personas indígenas y personas con discapacidad a través de ajustes razonables y



acompañamiento especializado. También, la creación de toda una unidad de asesoramiento que estará enfocado a la atención de los casos de personas indígenas más las facultades institucionales que esta tendrá. No se soslaya que la fracción XII del artículo 5 también fue modificada; sin embargo, no impacta sobre este grupo, ya que se refiere a un tema distinto.

**82.** en ese tenor es claro que las reformas y adiciones a los preceptos señalados, pudiesen impactar en las garantías judiciales de las personas indígenas y personas con discapacidad, porque implican una regulación directa en sus derechos de defensa y; por ende, era necesario realizar una consulta para conocer cuál es la mejor forma de garantizar este derecho conforme a su autodeterminación y necesidades específicas de estos grupos.

**83. Artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.** En el proyecto presentado al Tribunal Pleno propuso declarar la invalidez del artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo por las razones antes expresada. Sin embargo, al ser sometida esta propuesta a votación, no alcanzó la votación calificada de ocho votos prevista en el artículo 72 de la ley reglamentaria, porque sólo seis Ministros votaron por la invalidez del precepto impugnado.

**84.** Por tanto, **se desestima la presente acción por lo que hace al artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, en términos del artículo 43 de la ley reglamentaria.**

### **B. Obligación de consulta si se estima que el impacto es benéfico**

**85.** Ahora bien, conforme a lo aportado por el Congreso del Estado de Quintana Roo, en su informe justificado, **se admitió que no se llevó a cabo un proceso consultivo en las etapas legislativas, porque estimó que no era necesario al considerar que su reforma es benéfica.** Además, el órgano legislativo solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realizar un ejercicio de ponderación entorno a este tópico.

**86.** Es importante recordar que este Alto Tribunal se ha pronunciado respecto al análisis solicitado por el órgano legislativo. En la acción de inconstitucionalidad



**291/2020**,<sup>46</sup> se indicó que para los efectos de análisis de estos casos no es relevante si la medida es benéfica a juicio de las y los legisladores, porque, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o personas con discapacidad, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

**87.** El Tribunal Pleno ha explicado que, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que, la afectación directa, no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de estos grupos a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**88.** En esos términos, aceptar esta justificación, implicaría permitir que la voluntad del Congreso del Estado de Quintana Roo se sobreponga en los intereses, necesidades y opiniones de los grupos históricamente vulnerados. En este orden de ideas, esta Suprema Corte reitera que las **consultas se tienen que hacer sin importar que el órgano legislativo asuma que su trabajo o impactos son benéficos**.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Fallada en sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, aprobada por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con ausencia del Ministro Pérez Dayán. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea, anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. Tema: Decreto 003 en el que se adicionaron capítulos sobre educación indígena y educación inclusiva y especial en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, la tesis [J.] 2a./J. 11/2023 (11a.): "DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISION ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU



### C. La obligación de armonizar las normas estatales y la obligación de consulta

89. El Congreso del Estado de Quintana Roo alega que su trabajo se llevó a cabo conforme a lo solicitado en el segundo transitorio del *Decreto por el que se reforman los artículos 166, 168 y 170 de la Ley General de Víctimas*: "**Segundo**. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Congresos de las entidades federativas contarán con un plazo de 120 días para armonizar su respectiva legislación conforme a lo establecido en este Decreto."<sup>48</sup>

90. Además, afirma que no se podía llevar a cabo una consulta, ya que el Congreso Local no está facultado para modificar la disposición de una ley federal aprobada. Ante este escenario, esta Suprema Corte estima importante aclarar si es que la obligación de armonizar exime a los órganos legislativos de su deber de consultar.

91. En concordancia con lo establecido en la acción de inconstitucionalidad **123/2020**,<sup>49</sup> este Alto Tribunal reitera que **armonizar una ley estatal con disposiciones federal no elimina la obligación del Congreso a consultar a las personas indígenas y personas con discapacidad**.

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

---

IMPACTO SIGNIFICATIVO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* de tres de marzo de dos mil veintitrés a las 10:06 horas, registro digital: 2026054.

<sup>48</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de febrero de dos mil veintidós: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5643205&fecha=18/02/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643205&fecha=18/02/2022#gsc.tab=0)

<sup>49</sup> Fallada en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, aprobada por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con ausencia del Ministro Pérez Dayán. Tema: Decreto 265 por el que se reformaron denominaciones de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León para incluir a las personas afromexicanas.



**93.** Entonces, para que podamos hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de estos grupos no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.

**94.** En resumen, el ejercicio de consulta no significa que habrá una modificación a las disposiciones, más bien –como ya se señaló– lo que se busca es la participación de estos grupos para conocer cuál es la mejor manera de cumplir con la garantía de sus derechos humanos. **El no escucharles es una forma de invisibilizar y retroceder en el reconocimiento de sus demandas históricas.**

**95.** En consecuencia, **para el cumplimiento de sus obligaciones, el Congreso del Estado de Quintana Roo tuvo que prever –dentro del periodo señalado por el segundo transitorio– una fase consultiva a las personas indígenas y personas con discapacidad.**

**96.** Es decir, **no existe un conflicto entre la obligación de armonizar con la obligación de consulta previa.** Al contrario, la omisión de la participación provocada por el órgano legislativo es una vulneración a los principios constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos en perjuicio de las personas indígenas y personas con discapacidad.

**97.** Por todo lo anteriormente expuesto, conforme a los últimos criterios de este Tribunal Pleno, **se declara la invalidez del Decreto Número 242 impugnado en los siguientes artículos:**

- Artículo 134 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.
- Artículos 1, la fracción X del artículo 3, las fracciones X, XI y XII del artículo 4, la fracción XIV del artículo 5, el párrafo segundo del artículo 22, y la sección IV denominada "De la Unidad de Atención a Personas Indígenas" que contiene los artículos 46 Bis, 46 Ter, 46 QUATER Y 46 QUINQUIES de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.





**98.** No obstante, como lo refirió esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad **109/2021**,<sup>50</sup> aunque la invalidez del ordenamiento sea sólo sobre determinados artículos, la consulta, como un mandato constitucional y convencional, deberá efectuarse sobre toda la ley. Ello, porque al realizar la consulta se espera que los grupos a quienes va dirigida –personas indígenas y personas con discapacidad– puedan identificar cualquier nueva necesidad o requerimientos específicos en la regulación, que se dejaron de lado y pudieran trascender a todo el ordenamiento.

## EFFECTOS

**99.** De conformidad con el artículo 73, en relación con el diverso 45, ambos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>51</sup> la declaratoria de invalidez parcial a la que se llegó en la presente sentencia surtirá sus efectos **a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo**, sin perjuicio de que pueda llevar a cabo la consulta previa a las personas indígenas y personas con discapacidad de la entidad federativa en un tiempo menor.

**100.** El motivo de otorgar dicho plazo es con la finalidad de vincular al Congreso del Estado para que no se privara a los pueblos y comunidades indígenas –y para este asunto, se suma a las personas con discapacidad– de los posibles efectos benéficos de las normas declaradas inválidas, así como para que se lleve a cabo dicha consulta conforme a los parámetros fijados en esta decisión y se emita la legislación respectiva.

<sup>50</sup> Fallada en sesión de treinta de junio de dos mil veintidós, aprobada por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con ausencia de la Ministra Ríos Farjat. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto que agrega la educación indígena y educación inclusiva y especial en la Ley de Educación de la Ciudad de México.

<sup>51</sup> **"Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." **"Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



## RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3, fracciones XI, XII y XIII, 4, fracciones XIII y XIV, y 5, fracciones XII y XIII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el DECRETO NÚMERO 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós, tal como se establece en el considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el DECRETO NÚMERO 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y 1, 3, fracción X, 4, fracciones X, XI y XII, 5, fracción XIV, 22, párrafo segundo, 46 Bis, 46 Ter, 46 Quater y 46 Quinquies de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el DECRETO NÚMERO 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós, como se precisa en el considerando quinto de esta determinación.

QUINTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a las personas con discapacidad, así como a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria.

SEXTO.—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 medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de los artículos 3, fracciones XI, XII y XIII, 4, fracciones XIII y XIV, y 5, fracción XIII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por razones diversas, Ríos Farjat por razones diversas, Laynez Potisek por razones diversas, Pérez Dayán por razones diversas y presidenta Piña Hernández por razones diversas, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer, de oficio, respecto del artículo 5, fracción XII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó por la invalidez únicamente de su porción normativa "intérpretes o traductores lingüísticos" y anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, la señora Ministra Ríos Farjat, el señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y 1, 4, fracciones XI y XII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron por la invalidez únicamente de los artículos 134, párrafos primero, en su porción normativa "así como un intérprete o traductor lingüístico cuando la víctima no comprenda el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual", y segundo, en su porción normativa "y de contar con un intérprete o traductor de su lengua, cuando así se requiera", de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y 1, en su porción normativa "y de defensa de personas indígenas", y 4, fracciones XI, en su porción normativa "de defensa de personas indígenas", y XII, en su porción normativa "en defensa de personas indígenas", de la Ley del



Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción X, 4, fracción X, 5, fracción XIV, 22, párrafo segundo, 46 Bis, 46 Ter, 46 Quater y 46 Quinquies de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

#### **En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de ese Estado. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución, lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados en esta decisión y emita la legislación respectiva, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a la porción normativa declarada inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.



### En relación con el punto resolutivo 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) y 2a./J. 11/2023 (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo III, marzo de 2023, página 2199, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 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 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 105/2022.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de seis de junio de dos mil veintitrés, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez, entre otros, de los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y 1, 4, fracciones XI y XII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo precisados en el considerando cuarto de esa ejecutoria. Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, como lo he realizado en precedentes, me separo del estándar propuesto como requisitos para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas, propuesto en el párrafo 61 del engrose, pues como he expresado, sostengo que los méritos



de cada proceso deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 105/2022, fallada en sesión de seis de junio de dos mil veintitrés.

Derivado de la votación emitida por las y los Ministros que integramos el Tribunal Pleno, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto Número 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós, sobre el cual yo estimaba que se debía invalidar únicamente la porción normativa "... *intérpretes o traductores lingüísticos* ...".

"**Artículo 126.** La Asesoría Jurídica Estatal, estará integrada por un titular, asesores jurídicos, peritos, ~~intérpretes o traductores lingüísticos~~ y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que se requieran para la defensa de los derechos de las víctimas. Contará con las áreas administrativas que se requieran para el desempeño de sus funciones, en los términos que señale el reglamento."

Sin embargo, con la votación emitida se determinó la invalidez de los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la **Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo**, y 1, 3, fracción X, 4, fracciones X, XI y XII, 5, fracción XIV, 22, párrafo



segundo, 46 Bis, 46 Ter, 46 Quater y 46 Quinquies de la **Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.**

Al respecto, por lo que hace al artículo 134, párrafos primero y segundo, considero que únicamente se debieron invalidar las porciones normativas que efectiva y directamente impactan en las personas indígenas y con alguna discapacidad, como se aprecia enseguida:

**"Artículo 134.** La víctima tendrá derecho a nombrar un Asesor Jurídico Estatal, el cual elegirá libremente desde su solicitud de ingreso al Registro Estatal. En este caso, la Comisión Ejecutiva Estatal deberá nombrarle uno a través de la Asesoría Jurídica Estatal, ~~así como un intérprete o traductor lingüístico cuando la víctima no comprenda el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual.~~

~~"La víctima tendrá el derecho de que el Asesor Jurídico Estatal comparezca a todos los actos en los que sea requerido y de contar con un intérprete o traductor de su lengua, cuando así se requiera.~~

"El servicio de la asesoría jurídica será gratuito y se prestará a todas las víctimas que quieran o no pueden contratar a un abogado particular y en especial a:

"I. Las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos;

"II. Los trabajadores jubilados o pensionados, así como sus cónyuges;

"III. Los trabajadores eventuales o subempleados;

~~"IV. Los miembros de los pueblos o comunidades indígenas, y~~

"V. Las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios."

**Finalmente**, respecto de las disposiciones de la Ley del Instituto de Defensoría Pública de Quintana Roo impugnadas, coincido en la invalidez decretada pero, particularmente, considero que se debieron invalidar las siguientes porciones normativas de los artículos que cito enseguida:

**"Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública gratuita en asuntos del fuero común, a fin de garantizar el derecho a la defensa adecuada y de calidad para la población en materia penal y de justicia para adolescentes; así como garantizar el acceso





a la justicia, mediante la orientación, asesoría y/o representación jurídica en asuntos de carácter civil, familiar, mercantil, administrativo, laboral y ~~de defensa de personas indígenas~~. Tratándose de asuntos de carácter administrativo se estará a lo establecido en el artículo 34 de esta ley."

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se entienden por:

" ...

"XI. Defensor Público: Servidor Público que presta el servicio de defensoría pública en asuntos de carácter penal, ~~de defensa de personas indígenas~~ y los especializados en justicia para adolescentes. Así como la asistencia en materia administrativa en los términos de esta ley;

" ...

"XII. Asistente jurídico: Servidor Público que presta el servicio de orientación, asesoría y/o representación jurídica, según corresponda, ~~en defensa de personas indígenas~~ y en los asuntos de carácter civil, familiar, mercantil, laboral; ..."

Por estas consideraciones adicionales, emito mi voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 105/2022.

En sesión de seis de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la cual el punto jurídico a dilucidar tenía que ver con el derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas, y personas con discapacidad.

La mayoría del Pleno votó en el sentido de declarar la invalidez de los artículos impugnados, toda vez que no se llevó a cabo la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Compartí el sentido de dicha determinación, así como la mayoría de las consideraciones que se plasman en la sentencia; sin embargo, difiero en cuanto a los razonamientos que se sostienen en el inciso c de la resolución, por las razones que expresaré en este voto concurrente.



Desde que se discutió la acción de inconstitucionalidad 68/2018<sup>1</sup> y en varios asuntos que le han seguido, he sostenido argumentos distintos a los de la presente sentencia, en torno a la obligación de consultar a personas con discapacidad en los casos de armonización legislativa.

En mi voto en la acción de inconstitucionalidad 68/2018 señalé que para decidir si en el caso se debe invalidar una disposición impugnada por falta de consulta, debemos preguntarnos si la(s) disposición(es) impugnada(s) tienen por objeto hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad o derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad.

De la lectura del artículo 4.3. de la Convención<sup>2</sup> queda claro que toda acción pública que tenga por objeto hacer efectiva la Convención constituye una cuestión relacionada con las personas con discapacidad. Sin embargo, debemos determinar cuándo un proceso de adopción de decisiones –distinto a la efectividad de la Convención– tiene relación con las personas con discapacidad. Para este fin es útil hacer referencia a la interpretación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que plasmó en la Observación General

<sup>1</sup> Fallada en sesión celebrada el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez del decreto impugnado surtirá sus efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publiquen los resolutivos de la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma declarada inválida, en la inteligencia de que el Congreso de San Luis Potosí no podrá emitir una nueva medida sin practicar la consulta previa a las personas con discapacidad. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Medina Mora I. y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>2</sup> **Artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** "En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."



No. 7.<sup>3</sup> Aclaro que la referencia a este documento se debe a que constituye una guía interpretativa y orientadora que permite al juzgador tener parámetros objetivos para evaluar las acciones de las autoridades a la luz de sus obligaciones constitucionales y convencionales, a pesar de que la observación general de un Comité de Naciones Unidas no es de carácter obligatorio.

Así pues, en la Observación General número 7, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha interpretado el texto del artículo 4.3. de la siguiente manera (énfasis añadido):

"18. La expresión '**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**', que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole **que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad**. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También **asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo ...**"<sup>4</sup>

Además, de la lectura sistemática del artículo 4.3. de la Convención, del resto de la Convención y la interpretación del Comité a la que nos hemos referido, se desprende que el propósito que tiene la consulta es que sólo aquellos procesos que incorporen **cuestiones "nuevas"** sean consultadas, tanto en los casos en los que se hace efectiva la Convención como en las demás cuestiones que les afectan de manera específica. Esto es coherente con el hecho de que el texto de la convención se refiere a "adopción de decisiones", es decir, se refiere al proceso decisorio y no al resultado. En otras palabras, la consulta debe realizarse cuando hay una nueva deliberación que les afecte y no cuando se toman provisiones (legales o de política pública) para que una disposición ya decidida surta sus efectos en distintos ámbitos normativos o de política

<sup>3</sup> Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.

<sup>4</sup> Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párr. 18.



pública (por ejemplo, al armonizar en el régimen federal o local contenidos de la Convención, pero sin establecer medidas adicionales). En este sentido, el propio Comité se refiere a que los Estados deben atender a la obligación de consultar "al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo".

Ese criterio es lo que me llevó a diferir de la sentencia del presente asunto. En el inciso c del que me separé, la resolución menciona de manera categórica que, toda armonización no elimina la obligación de consulta. En asuntos en donde hemos discutido la obligación de consultar tratándose de normas que se están armonizando a una ley general, he sido enfático en que, para mí, sí hay ocasiones en que la autoridad legislativa está exenta de consultar. Por ejemplo, si la norma general fue debidamente consultada y la autoridad legislativa local únicamente está incorporando esas normas a su ordenamiento jurídico, considero que no sería necesario que se lleve a cabo una consulta de nueva cuenta. En ese sentido, me separé del párrafo señalado porque considero que, si bien es cierto que el simple hecho de que la norma armonice no elimina la obligación de consultar, en mi opinión sí hay ocasiones en que así será y por ello, la obligación de consulta merece un análisis casuístico.

En conclusión, en el caso concreto y con las razones esgrimidas en líneas anteriores, decidí apartarme de las consideraciones del apartado c de la sentencia, porque como lo he mencionado en otras ocasiones, para determinar si la consulta previa a las personas con discapacidad es necesaria y por tanto, su ausencia produce la invalidez de la disposición normativa, se debe de analizar en primer lugar: 1) si deriva de la elaboración o aplicación de legislación y políticas públicas para hacer efectiva la Convención; o, 2) si se deriva de procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad, entendidas éstas como cuestiones novedosas que afectan directa o indirectamente en específico a las personas con discapacidad, en función de la situación especial en la que está el grupo por su condición, y no cuando la afectación deriva de su pertenencia a una colectividad más amplia. En segundo lugar, en ambos casos, tanto en la legislación como en las políticas públicas en análisis, debe de cambiar el régimen de derechos u obligaciones de las personas con discapacidad.

Ahora bien, es preciso señalar que la misma lógica no se sigue en el caso de pueblos y comunidades indígenas, pues en muchos casos, la consulta en casos de armonización, aun cuando se haya consultado la ley general, tendrá justamente el propósito de adaptar cuestiones generales a necesidades específicas de comunidades y pueblos de una región en lo particular. Sin embargo, del mismo modo que en el caso de personas con discapacidad, no puede establecerse una regla tajante, sino que es preciso tener parámetros de evaluación y determinar de qué manera aplican en cada caso.

Este voto se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.**

**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 (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS GENERALES DE CARÁCTER FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**IV. CAPACITACIONES EN MATERIA DE GÉNERO, DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES. ES OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, PROMOVER, RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ASÍ COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO, PARA ELIMINAR TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER.**

**V. FALTA GRAVE POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. COMPETE AL LEGISLADOR FEDERAL ESTABLECERLAS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-V, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**VI. CAPACITACIÓN EN MATERIA DE GÉNERO, PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO FALTA ADMINISTRATIVA "GRAVE" EL HECHO DE QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS NO RECIBAN DICHA CAPACITACIÓN, ES INVÁLIDA, AL NO AJUSTARSE A LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 15, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "GRAVE" DE LA LEY DE CAPACITACIÓN EN MATERIA DE GÉNERO, DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).**



**VII. CAPACITACIÓN EN MATERIA DE GÉNERO, PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. LA NORMA QUE SANCIONA AL SERVIDOR PÚBLICO QUE TENGA DOS APERCIBIMIENTOS POR NO RECIBIR DICHA CAPACITACIÓN, CON SUSPENSIÓN TEMPORAL SIN GOCE DE SUELDO HASTA QUE LA RECIBA, ES INVÁLIDA, PORQUE DICHA SANCIÓN NECESARIAMENTE ESTÁ VINCULADA A LA "GRAVEDAD" DE LA FALTA ATRIBUIDA, LA CUAL FUE DECLARADA INVÁLIDA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE RECIBIR DOS APERCIBIMIENTOS, SIN CAUSA JUSTIFICADA, SE PROCEDERÁ A LA SUSPENSIÓN TEMPORAL SIN GOCE DE SUELDO, HASTA EN TANTO SEA CAPACITADO EN LOS TÉRMINOS QUE MARCA LA PRESENTE LEY. ", DE LA LEY DE CAPACITACIÓN EN MATERIA DE GÉNERO, DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "GRAVE" Y 16, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE RECIBIR DOS APERCIBIMIENTOS, SIN CAUSA JUSTIFICADA, SE PROCEDERÁ A LA SUSPENSIÓN TEMPORAL SIN GOCE DE SUELDO, HASTA EN TANTO SEA CAPACITADO EN LOS TÉRMINOS QUE MARCA LA PRESENTE LEY. ", DE LA LEY DE CAPACITACIÓN EN MATERIA DE GÉNERO, DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 127/2021 Y SU ACUMULADA 131/2021. 19 DE SEPTIEMBRE DE 2023. PODER EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA, Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. PONENTE: MINISTRO 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 **diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:



## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 127/2021 y su acumulada 131/2021, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Consejería Jurídica, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidenta, en contra de los artículos 15, párrafo segundo, y 16 de la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, contenida en el Decreto 2780, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. PRIMERO.—**Presentación de las demandas y normas impugnadas.** El presidente de la República, a través de la Consejería Jurídica, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovieron acción de inconstitucionalidad mediante escritos recibidos el tres y treinta de agosto de dos mil veintiuno, respectivamente, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales que se señalan como violados.** El presidente de la República estima que los artículos impugnados violan los artículos 14, 16, 22 y 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que se violentan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 9 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, así como los artículos 2.2 y 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

4. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, el presidente de la República, a través de la Consejería Jurídica, representada por Julio Scherer Ibarra, expuso los siguientes conceptos de invalidez:



## Único concepto de invalidez

a. Los Artículos 15, Párrafo Segundo y 16 de la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, violentan los numerales 14, 16, 22 y 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b. Considera importante destacar que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, que dio origen a la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince; se estableció que la ley marco fijaría el establecimiento de las responsabilidades administrativas, sanciones y penas aplicables a los servidores públicos con motivo del incumplimiento de sus obligaciones que resulte en hechos de corrupción.

c. Que del proceso legislativo llevado a cabo en materia de combate a la corrupción se estableció la facultad conferida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el que se estableció que al legislador federal le compete fijar las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar estos actos y podía determinar las subsistencia de las sanciones previstas en ordenamientos federales y locales, siempre que no fueran contrarias a las señaladas en la ley general de la materia. Basó su argumento en lo señalado en las acciones de inconstitucionalidad 56/2016, 58/2016, 31/2016 y su acumulada 91/2016, resueltas por este Alto Tribunal.

d. Señala que se estableció la facultad a favor del Congreso de la Unión para que expidiera una Ley General de Responsabilidades Administrativas –ley marco– en la que se distribuyeran competencias entre los órdenes de gobierno en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), la cual regula los principios y las obligaciones de todo





servidor público, mediante la determinación y clasificación de las faltas en graves y no graves; así como los procedimientos de investigación y aplicación de las mismas.

e. Ahora bien, en el numeral 15, párrafo segundo, de la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur que se impugna, se establece un supuesto normativo de falta grave que no se encuentra previsto en el catálogo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), pues esta ley regula lo relativo a las faltas administrativas graves de los servidores públicos en sus artículos 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 Bis, 61, 62, 63 Bis, 64 y 64 Bis; y dentro de esas faltas se encuentra el cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de intereses, contratación indebida, simulación de actos jurídicos, nepotismo y obstrucción de la justicia.

f. Estima que de los artículos de la ley que se impugna, se advierte que el legislador local establece un supuesto de falta grave dando lugar a una sanción administrativa en la que incurren los servidores públicos ante el incumplimiento a la capacitación que prevé la ley una vez que han sido aperecidos para su cumplimiento, situación que pone de manifiesto la transgresión al numeral 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, ya que en materia de responsabilidades administrativas existe concurrencia de competencia entre la federación y los Estados, por lo que las Legislaturas Locales cuentan con facultades para legislar al respecto, ello sólo puede llevarse a cabo con respeto a los principios y bases establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas emitida al efecto por el Congreso de la Unión.

g. Señala que el Congreso de Baja California Sur, amplía el catálogo de infracciones graves en que pueden incurrir los servidores públicos, lo que difiere de lo establecido por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual es la única que puede determinar los actos que se consideran faltas administrativas graves y a los cuales deben ajustarse las normas locales. Este argumento lo robustece con el criterio de este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2017.



h. Considera que el legislador local transgrede lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal al establecer un supuesto normativo no contemplado en la ley marco al catálogo de las faltas administrativas graves, ya que dichas disposiciones trastocan las competencias de los órganos y su correlación con el sistema anticorrupción.

i. Por otro lado, indica que el numeral 16 de la ley impugnada señala un supuesto no establecido dentro del catálogo de faltas graves que prevé la ley marco; pues la sanción que prevé dicho numeral contempla un margen amplio para la sanción que puede ir desde un día de suspensión temporal sin goce de sueldo hasta que la autoridad realice la capacitación, por lo que la norma impugnada no contiene parámetros para graduar la sanción de suspensión entre un mínimo y un máximo de duración, lo que transgrede el tercer párrafo del artículo 14 constitucional.

j. Que en el caso concreto, el principio aplicable es la exacta aplicación de la norma penal, principio que debe considerarse aplicable en todos los procedimientos administrativos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado del "*ius puniendi*" del Estado, pues dicho principio implica el derecho de no ser sancionado de manera arbitraria, además de que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.

k. Que la norma impugnada no establece con claridad los días en que al servidor público se le suspenderá temporalmente, ya que no establece un mínimo ni un máximo, así la autoridad de forma subjetiva puede establecer desde un día sin goce de salario hasta que se le capacite, lo que deja al arbitrio de la autoridad tal situación.

l. Manifiesta que el numeral que se impugna no guarda proporción y razonabilidad suficiente entre la sanción y la conducta, ya que al servidor público que incumpla con la capacitación, se le suspenderá temporalmente sin recibir sueldo hasta tanto sea capacitado, dicho dispositivo genera estado de incertidumbre para el servidor público sobre cuáles serán los límites mínimos y máximos de la suspensión temporal. Robustece lo anterior, al señalar que la Segunda Sala



de este Alto Tribunal resolvió el amparo en revisión 650/2009, en el que se sostuvo que los principios de legalidad y de seguridad jurídica se respetan por los órganos legislativos cuando las disposiciones generales que crean, por una parte, generan certeza jurídica a los gobernados respecto de las consecuencias jurídicas de su conducta y, por la otra, al tratarse de normas que confieren alguna facultad a alguna autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, de manera tal que se impida a la autoridad correspondiente actuar de forma arbitraria en atención a las normas a que se debe sujetar.

m. Estima que, por un lado, el infractor debe conocer cuál será la consecuencia de su conducta y, por otro lado, la actuación de dicha autoridad debe estar limitada, de tal manera que la afectación a la esfera jurídica del gobernado no deriva en una actuación arbitraria, sino justificada por las circunstancias que rodean la situación advertida por la autoridad, la cual debe fundar y motivar su actuación.

n. Que con lo estipulado se acredita que la sanción consiste en la suspensión temporal sin goce de sueldo del servidor público, lo que no respeta los principios de proporcionalidad y certeza jurídica, en tanto que no se determina un límite mínimo y máximo, ya que el numeral 16 de la ley que se combate señala que estará vigente la sanción hasta tanto no se capacite al servidor público; por lo que resulta evidente que el legislador de la entidad no se ajustó al parámetro previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, puesto que distorsiona y se contrapone a la ley marco la cual es la única, por mandato constitucional, que puede determinar los actos que se consideran faltas administrativas graves y a los cuales deben ajustarse las normas locales.

o. Finalmente, considera que las normas combatidas impactan de manera perjudicial a los servidores públicos a los que se dirigen, puesto que los dejan en completa incertidumbre jurídica al generar dos fuentes normativas respecto de un solo tópico, lo que provoca una falta de homologación y armonización jurídica que permita a los destinatarios del ordenamiento conocer los supuestos normativos específicos que constituyen las infracciones respectivas; por lo que los dispositivos que se tildan de inconstitucionales son contrarios al derecho a la exacta aplicación de la ley, seguridad jurídica y a los principios de legalidad y proporcionalidad de las sanciones, al estatuir parámetros distintos a los pre-



vistos en la mencionada Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que los destinatarios de la norma carecerán de certidumbre respecto al parámetro sancionador.

5. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, expuso el siguiente concepto de invalidez:

### Único concepto de invalidez

a. Los artículos 15, párrafo segundo, y 16 de la Ley de Capacitación en Materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, establecen como falta grave el incumplimiento al apercibimiento que se emita por negarse a recibir las capacitaciones obligatorias en materia de género, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, dando lugar a una sanción administrativa; asimismo, cuando se reciban dos apercibimientos, tendrá lugar la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta tanto la persona servidora pública sea capacitada en esa materia. Tal regulación violenta el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que distorsiona, contradice y/o genera un parámetro diferenciado respecto de las faltas administrativas graves y sus respectivas sanciones, previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual constituye el ordenamiento marco en dicha materia.

b. Que el incumplimiento del apercibimiento por negarse, sin causa justificada, a recibir las capacitaciones obligatorias para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia hacia las mujeres, en las distintas modalidades; asimismo estableció como sanción por recibir dos apercibimientos la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta tanto reciba la capacitación; es así como la regulación creada por el legislativo sudcaliforniano, respecto a supuestos de faltas administrativas graves y sus respectivas sanciones que pueden cometer las y los servidores públicos del Estado de Baja California Sur, desvirtúa y contradice la ley general de la materia.

c. Señala que, de acuerdo a lo anterior resulta inconstitucional en razón de que el legislador local distorsionó el sistema establecido en materia de responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos debido a que amplió



los supuestos de infracción administrativa grave, asimismo modificó algunas cuestiones sobre una sanción específica, aspectos que, en términos de la Constitución Federal y su reforma en materia de anticorrupción, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión, mediante la emisión de la ley general.

d. Que los principios normativos controvertidos de la Ley de Capacitación en Materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur aumentaron el catálogo de infracciones graves en que pueden incurrir las personas servidoras públicas; sin estarse a la clasificación respectiva establecida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; de igual manera modificó el régimen de sanciones previsto en la indicada norma general, lo que trasciende inmediatamente a los aspectos intrínsecos de la competencia de la autoridad, en tanto que la calificación de las faltas es lo que determina si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o dependencias de mérito, mismos que podrán resolver en caso de infracciones no graves, o bien, si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o su homólogo local.

e. Indica que el Constituyente estableció como facultad exclusiva del Congreso de la Unión la emisión de normas de carácter general que establecieran de manera clara la competencia de los órganos referentes en la materia y fijara las bases necesarias para que las autoridades adecuaran de manera integral su legislación, con observancia absoluta de los principios constitucionales de distribución exclusiva y residual de competencias legislativas entre Federación y Estados; por tanto, las legislaturas locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia de las autoridades que conocerán de esas conductas infractoras y, por tanto, no deben prever un catálogo diverso de faltas al ya previsto por la ley general, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del sistema de anticorrupción.

f. Que de los artículos del 51 al 64 Bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las faltas administrativas graves de las personas servidoras públicas son el cohecho, peculado, desvío de recursos, utilización indebida de la información, abuso de funciones, contratación indebida, enriquecimiento ocul-



to, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, nepotismo y obstrucción de justicia, entre otros, sin que se encuentre disposición alguna que se refiera a la conducta que sanciona el artículo impugnado; pues este modifica, altera y distorsiona el régimen de responsabilidades administrativas graves previstas en la ley general respectiva.

g. La Comisión resalta que, en observancia de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano derivadas de diversos instrumentos, tales como la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará", es menester que se garantice a las mujeres una vida libre de violencia; en ese entendido, atendiendo al objetivo de la ley local combatida, esta comisión nacional celebra el compromiso del Congreso del Estado de Baja California Sur para promover e instaurar como obligatoria una capacitación en materia de prevención y erradicación de todo tipo de violencia hacia las mujeres para todas las personas servidoras públicas de los Poderes y organismos autónomos sudcalifornianos.

h. Que el diverso artículo 16 de la ley impugnada estableció que, en el caso de recibir dos apercibimientos derivados de la negativa de las personas servidoras públicas al recibir la capacitación obligatoria prevista en dicho ordenamiento, la o el servidor público será acreedor a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta tanto sea capacitado; dicha previsión normativa contraviene lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues ésta en su título Cuarto denominado "sanciones", en el Capítulo II, de los artículos 78 a 80 Bis, establece las sanciones que podrán imponerse a las personas servidoras públicas por faltas administrativas graves, las cuales son la suspensión, destitución del empleo, cargo o comisión, una sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

i. Igualmente, el indicado precepto prevé que, cuando determine que la falta grave sea sancionada con la suspensión del empleo, cargo o comisión, ésta podrá ser de treinta a noventa días naturales; en ese sentido, el artículo 16 de la Ley contravenida rompe con la armonía y estructura del régimen de sanciones para las faltas administrativas graves en que incurran las personas servidoras públi-



cas previsto en la ley general relativa, toda vez que la norma impugnada establece como sanción la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta tanto sea capacitada la o el servidor público infractor.

j. Argumenta que la norma contravenida establece una sanción cuya temporalidad se encuentra condicionada al momento en que la persona servidora pública infractora reciba la capacitación obligatoria, lo cual puede ocurrir incluso antes o después de la temporalidad prevista por la Ley General de Responsabilidades Administrativas para la suspensión del empleo, cargo o comisión derivada de faltas graves. Así, es posible afirmar que el legislador de Baja California adicionó o modificó la temporalidad de la sanción que podrá imponerse a las o los servidores públicos que incurran en una falta administrativa grave, que tampoco se encuentra prevista por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

k. Se estima que los artículos 15, párrafo segundo y 16 de la Ley de Capacitación en Materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, de forma indebida, previó un supuesto de falta grave y una sanción administrativa por un hecho ajeno a este tipo de faltas que pueden cometer los servidores públicos diversos a los establecidos por el Congreso Federal en la Ley General en la Materia, lo cual redundará en perjuicio de los y las destinatarios de las disposiciones.

l. En consecuencia, resulta evidente que el legislador local no se ajustó al parámetro previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en lo que se refiere a las conductas que constituyen faltas graves como a las sanciones derivadas de la comisión de este tipo de actuaciones, pues distorsiona y se contrapone a lo dispuesto por la ley marco, la cual es la única que por mandato constitucional puede determinar los actos que se consideran faltas administrativas y a los cuales deben ajustarse las normas locales.

m. La Comisión estima que el hecho de que el Congreso Local haya establecido diversos supuestos como faltas graves en materia de responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos en una ley diversa a su legislación local en la materia, también impacta perjudicialmente en la seguridad jurídica de las personas en la entidad, toda vez que genera dos fuentes normativas



respecto de un solo tópico, generando falta de homologación y armonización jurídica que permita a los destinatarios de la norma conocer las hipótesis específicas que constituyen las infracciones respectivas.

**6. Trámite, Admisión y Acumulación.** Mediante proveído de uno de septiembre de dos mil veintiuno, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la República bajo el número 127/2021 y turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

7. Por otro lado, mediante proveído de tres de septiembre de dos mil veintiuno, el entonces Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con el número 131/2021, acumularlo a la diversa acción de inconstitucionalidad 127/2021, y turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

8. Finalmente, en auto de seis de septiembre de dos mil veintiuno, se admitieron a trámite las acciones de inconstitucionalidad, se dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes, asimismo se dio vista al fiscal general de la República.

9. El plazo para que los poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Baja California Sur, rindieran su informe, transcurrió del once de octubre al tres de noviembre de dos mil veintiuno.

**10. Informe del Poder Legislativo de Baja California Sur.** Mediante escrito depositado el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno en Correos de México y recibido el dos de diciembre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Baja California, por conducto del Oficial Mayor Adrián Chávez Ruiz, rindió el informe que le fue requerido, en el que esencialmente manifestó lo siguiente:





a. En principio sostiene que la norma impugnada tiene por objeto que todas las personas servidoras públicas de los tres poderes del Estado, los Ayuntamientos y de los órganos constitucionales autónomos de Baja California Sur estén obligados a capacitarse en materia de género, de la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y así garantizar que, desde la detección de la problemática, el diseño de las políticas públicas, su implementación y su evaluación contengan perspectiva de género y que en el proyecto que propone se distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno para realizar las capacitaciones y establecer el régimen disciplinario en caso de incumplir con la obligación, siendo este último el punto controvertido.

b. Manifiesta que coinciden con la invalidez del numeral 15, párrafo segundo, de la ley impugnada, en cuanto a que se establece un supuesto normativo de falta grave que no se encuentra previsto en el catálogo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

c. Por otro lado, la sanción impuesta en el artículo 16 de la norma impugnada señala un supuesto no establecido dentro del catálogo de faltas graves que prevé la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así mismo, dicha sanción contempla un amplio margen para la sanción que puede ir desde un día de suspensión temporal sin goce de sueldo hasta que la autoridad realice la capacitación, por lo que la norma impugnada no contiene parámetros para graduar la sanción de suspensión entre un mínimo y un máximo de duración, lo que transgrede el artículo 14 constitucional, así como los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Por lo antes mencionado, es que coincide en declarar la invalidez de los artículos impugnados.

**11. Informe del Poder Ejecutivo de Baja California Sur.** Mediante oficio recibido en el buzón judicial el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el licenciado Fernando Favian González Luévanos en su carácter de subsecretario de la Consejería Jurídica dependiente de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Baja California Sur, en representación del gobernador de dicho Estado, rindió el informe que le fue requerido, en el que esencialmente manifestó lo siguiente:



a. La autoridad considera que es cierto el acto reclamado y que el interés supremo del Ejecutivo Estatal es garantizar y proteger los derechos que las constituciones general y local otorgan a las personas, siendo necesario que este derecho se contextualice a un marco normativo donde la letra y la interpretación se armonicen con el espíritu social de las normas, en este sentido, más allá de negar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad que demanda la parte actora, toda vez que su particular participación de los preceptos que considera inconstitucionales corresponden a la nuestra, se ha optado por la coincidencia, por tal motivo se ha considerado enviar al Congreso del Estado, iniciativa con proyecto de decreto, mediante el cual se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, lo anterior tomando en consideración las observaciones hechas por la Federación.

**12. Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

**13. Alegatos.** Mediante oficio presentado mediante buzón judicial el diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, el delegado del presidente de la República formuló los alegatos y señaló lo siguiente:

a. El legislador local al expedir la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, establece un supuesto de falta grave dando lugar a sanción administrativa en la que incurren los servidores públicos ante el incumplimiento a la capacitación que prevé la ley una vez que han sido apercibidos para su cumplimiento, situación que pone de manifiesto la transgresión al numeral 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, toda vez que en materia de responsabilidades administrativas, existe concurrencia de competencia entre la Federación y los Estados, por lo que las Legislaturas Locales cuentan con facultades para legislar al respecto, ello sólo puede llevarse a cabo con respeto a los principios y bases establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



b. Así, el Congreso Local, al ampliar el catálogo de infracciones graves en que pueden incurrir los servidores públicos difiere de lo establecido en la ley marco, trastocando el sistema de competencias establecidas para tal efecto. La norma combatida no establece un parámetro mínimo-máximo en la imposición de la sanción, dejando a la autoridad la facultad de establecer de forma subjetiva la sanción, violentando con ello los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal.

c. Consecuentemente a lo anterior, se reiteran todas y cada una de las manifestaciones y consideraciones jurídicas expuestas en la demanda de acción de inconstitucionalidad.

14. **Alegatos.** Mediante escrito presentado el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos y señaló lo siguiente:

a. Que las premisas vertidas por el subsecretario de la Consejería Jurídica de la Secretaría General de Gobierno y el oficial mayor del Congreso, ambos del Estado de Baja California Sur, se limitaron a allanarse a las pretensiones de la comisión accionante, pues expresamente manifestaron coincidir en que los artículos impugnados establecen nuevos supuestos, tanto de una falta administrativa grave, como de una sanción, diversos a las hipótesis previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, en lo que señala la propia Constitución Federal, en consecuencia, vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

b. Sostuvieron que los artículos impugnados prevén como falta administrativa grave, el incumplimiento del apercibimiento por negarse, sin causa justificada, a recibir las capacitaciones obligatorias para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia hacia las mujeres, en las distintas modalidades e instituyen como sanción por recibir dos apercibimientos la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta tanto se reciba la capacitación, regulación que resulta diversa a la prevista en la Norma marco en materia de responsabilidad administrativa, lo que resulta contrario al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad.



c. Que en atención a que los informantes no desvirtuaron los argumentos expresados por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el escrito inicial de demanda de la acción de inconstitucionalidad 131/2021, es decir, no manifestaron razonamientos tendientes a sustentar la validez constitucional de las normas impugnadas, lo procedente es reiterar los argumentos vertidos en el escrito inicial de demanda.

d. Finalmente, que el representante del Poder Ejecutivo enfatizó que la Ley impugnada será objeto de reforma, a efecto de garantizar los derechos humanos, por lo cual se comprometió a presentar la respectiva iniciativa; sin embargo, la referida declaración no tiene los efectos jurídicos de derogar los preceptos controvertidos, los cuales continúan vigentes y vulnerando las prerrogativas fundamentales de seguridad jurídica y legalidad, por lo que solicita a este Alto Tribunal que expulse del orden jurídico de la entidad las disposiciones impugnadas y se declare la invalidez de los artículos 15, segundo párrafo, y 16 de la Ley de Capacitación en materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur.

15. **Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

16. 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, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del

<sup>1</sup> **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:



Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, toda vez que el Delegado del presidente de la República, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueven 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 [U OMISIONES] RECLAMADAS

17. Los promoventes cuestionan la constitucionalidad de los artículos 15, segundo párrafo, y 16 de la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, cuyo contenido es el siguiente:

**"Artículo 15.** Toda persona, que sin causa justificada, se negase a recibir las capacitaciones previstas en la presente Ley o bien, no asista a las capacitaciones impartidas en el ente obligado en el que presta sus servicios en las fechas que establezcan para ello se harán acreedoras a un apercibimiento y se les notificará sobre la fecha y lugar en la que deberán realizar la capacitación.

**"El incumplimiento de dicho apercibimiento será considerado como falta grave dando lugar a una sanción administrativa."**

**"Artículo 16. En caso de recibir dos apercibimientos, sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado en los términos que marca la presente Ley. La causa justificada no podrá alegarse en más de tres ocasiones."**

"...

"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; ..."

<sup>2</sup> **"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; ..."



### III. OPORTUNIDAD

18. 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; 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.<sup>3</sup>

19. En atención a lo anterior, si el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California Sur el sábado treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, el plazo transcurrió del domingo uno al lunes treinta de agosto de dos mil veintiuno.

20. En consecuencia, si el escrito de demanda del presidente de la República, a través de la Consejería Jurídica, se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el lunes treinta de agosto de dos mil veintiuno, se concluye que se presentó de manera oportuna.

21. Por otro lado, si el escrito de demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidenta, se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el lunes treinta de agosto de dos mil veintiuno, se concluye que también se presentó de manera oportuna.

### IV. LEGITIMACIÓN

22. Las acciones fueron promovidas por parte legitimada.

<sup>3</sup> **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."



23. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, incisos c) y g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son organismos legitimados para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Estatales que estimen violatorias de derechos humanos.

24. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>4</sup> los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

25. En términos del artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el consejero Jurídico del Ejecutivo Federal ostenta la representación legal del titular del Poder Ejecutivo Federal, particularmente en los juicios señalados en el artículo 105 constitucional.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> **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."

<sup>5</sup> **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

**"X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."



26. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> confiere al presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

27. En ese contexto, se advierte que las demandas fueron presentadas por Julio Scherer Ibarra en su carácter de consejero jurídico del presidente de la República, así como por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acreditan, el primero en términos del Acuerdo Presidencial de cinco de diciembre de dos mil dieciocho; y el segundo, 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.

28. Aunado a que impugna el decreto por el que se reformaron diversos preceptos de la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, expedido por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, mismo que, a decir de los promoventes, es contrario a derechos humanos, pues establece un supuesto normativo de falta grave que no se encuentra previsto en el catálogo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), pues esta ley regula lo relativo a las faltas administrativas graves de los servidores públicos.

29. Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues las presentes acciones fueron promovidas por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

<sup>6</sup> **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 ..."





## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

31. Como se desprende de los conceptos de invalidez formulados, en el caso, se combaten los artículos 15, segundo párrafo, y 16 de la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur por considerar, en esencia, que de manera ilegal establecen un supuesto normativo de falta grave que no se encuentra previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual es contrario a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal.

32. Bajo esa lógica, para determinar lo conducente, en principio, es necesario saber qué es lo que dispone el precepto constitucional que se estima transgredido.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-V. Para expedir la ley general 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 y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."

33. Esta fracción fue adicionada mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.



34. En ese decreto se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción, entre ellas, la fracción XXIX-V de su artículo 73, la cual facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras, una ley general que distribuiría 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 incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

35. Asimismo, en los artículos transitorios de la aludida reforma, se estableció una "mecánica transicional" para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, la cual parte de la base de que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

36. Conforme al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, se advierte que la intención concreta e integral del Constituyente fue:

"... crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. ... el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública. ... De igual



forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública. ... **el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno** para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen."

37. En cumplimiento a la citada reforma constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se expidieron las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

38. Ahora bien, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en lo que al caso interesa, dispone lo siguiente:

"Objeto, ámbito de aplicación y sujetos de la ley:

"Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir 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 estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación."



"Artículo 2. Son objeto de la presente Ley:

"I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;

"II. Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

"III. Establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

"IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y

"V. Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público."

"Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XIV. Faltas administrativas: Las Faltas administrativas graves, las Faltas administrativas no graves; así como las Faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en esta Ley;

"XV. Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;

"XVI. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;



"XVII. Faltas de particulares: Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma;

"...

"XXV. Servidores Públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

"Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

"I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

"...

"V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;

"...

"VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución; ..."



"Artículo 8. Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta Ley.

"El Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los municipios."

"Artículo 9. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

"I. Las Secretarías;

"II. Los Órganos internos de control;

"III. La Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas;

"IV. Los Tribunales;

"V. Tratándose de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos de los poderes judiciales, serán competentes para investigar e imponer las sanciones que correspondan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, conforme al régimen establecido en los artículos 94 y 109 de la Constitución y en su reglamentación interna correspondiente; y los poderes judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como sus consejos de la judicatura respectivos, de acuerdo a lo previsto en los artículos 116 y 122 de la Constitución, así como sus constituciones locales y reglamentaciones orgánicas correspondientes. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior y de las Entidades de fiscalización de las entidades federativas, en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos, y

"VI. Las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, de conformidad con las leyes que las regulan. Para tal efecto, contarán exclusivamente con las siguientes atribuciones:



"a) Las que esta Ley prevé para las autoridades investigadoras y sustanciadoras;

"b) Las necesarias para imponer sanciones por Faltas administrativas no graves, y

"c) Las relacionadas con la Plataforma digital nacional, en los términos previstos en esta Ley".

"Artículo 10. Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las Faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.

"Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:

"I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;

"II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y



"III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local."

"Artículo 11. La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

"En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

"En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente."

"Artículo 12. Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley."

"Artículo 13. Cuando las Autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las Faltas administrativas graves sustanciarán el procedimiento en los términos previstos en esta Ley, a fin de que sea el Tribunal el que imponga la sanción que corresponda a dicha falta. Si el Tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de estas últimas."

"Artículo 14. Cuando los actos u omisiones de los Servidores Públicos materia de denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 de la Constitución, los procedimientos





respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 9 de esta Ley turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

"La atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares en términos de esta Ley, no limita las facultades de otras autoridades para imponer sanciones administrativas a particulares, conforme a la legislación aplicable."

"Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;

"II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley;

"III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

"En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;

"IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;

"V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad,



e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

"VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

"VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

"VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

"IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

"X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.

"Para efectos de esta Ley se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros



de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales."

"Artículo 50. También se considerará Falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público.

"Los entes públicos o los particulares que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrar los mismos a la Hacienda Pública o al patrimonio del Ente público afectado en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la notificación correspondiente de la Auditoría Superior de la Federación o de la Autoridad resolutora.

"En caso de que no se realice el reintegro de los recursos señalados en el párrafo anterior, estos serán considerados créditos fiscales, por lo que el Servicio de Administración Tributaria y sus homólogos de las entidades federativas deberán ejecutar el cobro de los mismos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

"La Autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda conforme al artículo 75 de esta Ley, cuando el daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado."

"Artículo 51. Las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen Faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión."

"Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en



el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

"También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción."

"Artículo 53. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

"En términos de lo dispuesto por el párrafo anterior, los servidores públicos no podrán disponer del servicio de miembros de alguna corporación policiaca, seguridad pública o de las fuerzas armadas, en el ejercicio de sus funciones, para otorgar seguridad personal, salvo en los casos en que la normativa que regule su actividad lo contemple o por las circunstancias se considere necesario proveer de dicha seguridad, siempre que se encuentre debidamente justificada a juicio del titular de las propias corporaciones de seguridad y previo informe al Órgano interno de control respectivo o a la Secretaría."

"Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

"Se considerará desvío de recursos públicos, el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no



estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo."

"Artículo 55. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento."

"Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

"La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año."

"Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia."

"Artículo 58. Incurre en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

"Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excu-



sado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

"Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos."

"Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.

"Incurrirá en la responsabilidad dispuesta en el párrafo anterior, el servidor público que intervenga o promueva, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios."

"Artículo 60. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés."

"Artículo 60 Bis. Comete simulación de acto jurídico el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley.

"Esta falta administrativa se sancionará con inhabilitación de cinco a diez años."



"Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley."

"Artículo 62. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento."

"Artículo 63. Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione **información** falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la **información**, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables."

"Artículo 63 Bis. Cometerá nepotismo el servidor público que, valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato."

"Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:

"I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;



"II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y

"III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

"Para efectos de la fracción anterior, los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante."

"Artículo 64 Bis. Son faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana."

"Artículo 64 Ter. Es falta administrativa grave, la omisión de enterar las cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los términos que señalan los artículos 21 y 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."

39. Como se desprende de lo anterior, la Ley General de Responsabilidades Administrativas distribuye las competencias entre los distintos órdenes de gobierno y establece las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos, entendiendo por éstos a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos de índole federal o local; además, establece los lineamientos generales a los que deberán sujetarse la investigación y calificación de las faltas graves y no graves, así como las disposiciones comunes del procedimiento de responsabilidad administrativa.

40. En esa lógica, establece de manera genérica como falta **no grave** el incumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas; pero





**también establece de manera específica cuáles son las faltas que deben ser calificadas como graves**, pues al respecto señala que tendrán ese carácter las siguientes:

- Cohecho;
- Peculado;
- Desvío de recursos públicos;
- Utilización indebida de información privilegiada;
- Abuso de funciones;
- Actuar bajo conflicto de Interés;
- Contratación indebida;
- Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés;
- Simulación de acto jurídico;
- Tráfico de influencias;
- Encubrimiento;
- Desacato;
- Nepotismo;
- Obstrucción de la justicia;
- Violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana y



- Omisión de enterar las cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

41. Bajo esa lógica, es claro que ninguna ley estatal puede otorgar el carácter de grave a una falta que no encuadre en las antes mencionadas, pues de hacerlo, no sólo estaría infringiendo lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino que contravendría lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, el cual señala que el Congreso de la Unión es quien tiene la facultad de expedir la ley general (Ley General de Responsabilidades Administrativas) que distribuya las 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, así como los procedimientos para su aplicación.

42. Lo anterior, en el entendido de que, como se señaló al resolver la acción de inconstitucionalidad 260/2020,<sup>7</sup> se deben respetar las bases mínimas que se derivan del Título Cuarto de la Ley Fundamental para todo régimen de responsabilidades administrativas, entre las que se encuentran:

- La noción de **quién se reputa como servidor público**, contemplada en el artículo 108 constitucional;

- La premisa de que las sanciones administrativas a los servidores públicos se aplicarán 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; de ahí que el diseño de las respectivas faltas deberá desarrollarse con relación a la vulneración de uno o más de dichos principios;

- La regla de que las faltas administrativas serán sancionadas con **amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación**, así como con **sanciones económicas**.

<sup>7</sup> Resuelta el 11 de julio de 2022.



- La pauta de que las sanciones económicas, deberán establecerse **de acuerdo con los beneficios económicos** que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los **daños y perjuicios patrimoniales** causados por los actos u omisiones.

- La regla de que los procedimientos para la investigación y sanción de los referidos actos u omisiones **deben estar previstos en una ley.**

- La necesidad de **distinguir entre faltas graves y no graves**, y de contemplar sanciones y procedimientos apropiados para cada caso.

- El requerimiento de **establecer en ley** los supuestos y procedimientos aplicables para **impugnar la clasificación de las faltas administrativas no graves.**

- El principio de que **no pueden imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.**

- La previsión contenida en el artículo 114 constitucional, de que **será en ley donde deban señalarse los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa** tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones.

- La regla de que cuando dichos actos u omisiones fuesen **graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.**

43. Partiendo de lo anterior, es claro que las entidades federativas pueden imponer ciertas obligaciones a sus funcionarios, como es precisamente el tener una capacitación en materia de género, de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, pues todas las autoridades, según lo establecido en el artículo 1o. constitucional, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales suscritos por México, entre los que se encuentra precisamente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en la cual, no sólo se indica que la mujer tiene derecho al reconocimiento, goce,



ejercicio y protección de todos los derechos humanos consagrados por los instrumentos regionales e internacionales; sino que, además, de manera concreta establece que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado y, en esa lógica, señala que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos; de ahí que los Estados condenen toda forma de violencia contra la mujer, comprometiéndose a la abstención de cualquier acción práctica o violencia contra ella y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal, agentes e instituciones asuman con responsabilidad esa obligación y asuman el compromiso, entre otras cosas, de:

- Adoptar en forma progresiva, medidas específicas para fomentar el conocimiento y observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia;

- Modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel de proceso educativo, para contrarrestar prejuicios, costumbres y todo tipo de práctica basada en la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer;

- Fomentar la educación y capacitación del personal de la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer y

- Fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer.

44. Así, aunque es evidente que el objeto de la Ley de Capacitación en Materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur es acorde con el compromiso internacional adquirido por México, lo cierto es que la manera de cumplir con ese objetivo también debe ser acorde al orden constitucional y, en el caso, ello no es así, pues si bien el incumplimiento de la obligación impuesta a los servidores



públicos de ese Estado, en el sentido de recibir capacitación para prevenir y erradicar todo tipo de violencia hacia las mujeres, puede constituir una falta administrativa en tanto que esa capacitación se vincula con el adecuado cumplimiento de las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, lo cierto es que no puede llegar a tener el carácter de falta grave.

45. Esto es así, pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, corresponde al legislador federal establecer cuáles son las faltas administrativas graves, de manera que, al respecto, el legislador local no puede ir más allá de lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

46. En efecto, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 115/2017<sup>8</sup> y 69/2019,<sup>9</sup> este Alto Tribunal reconoció la facultad de las Legislaturas Estatales para emitir legislación en materia de responsabilidades administrativas, en tanto se sujeten al régimen competencial previsto en la ley general que sobre la materia ha expedido el Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal.

47. En ese orden de ideas, si bien el legislador de Baja California Sur puede imponer, como lo hace en el artículo 15, la obligación de que los funcionarios públicos reciban capacitación para prevenir y erradicar todo tipo de violencia hacia las mujeres, y el incumplimiento de esa obligación puede llegar a constituir una falta administrativa, de ninguna manera se puede considerar como una falta grave, pues esa determinación no se ajusta a las faltas que el legislador federal consideró pueden ser consideradas como graves.

48. En efecto, en este punto conviene recordar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2017,<sup>10</sup> el Tribunal Pleno analizó un asunto en el que, al examinarse la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, de manera destacada, se señaló lo siguiente:

<sup>8</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 23 de enero de 2020.

<sup>9</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 1 de marzo de 2021.

<sup>10</sup> Resuelta el 23 de enero de 2020.



"Conforme a la reforma constitucional que crea e integra el Sistema Anticorrupción, el Constituyente previó la emisión de normas de carácter general, en ejercicio exclusivo del Congreso de la Unión, para efectos de que **se fijarán de forma homologada** y definitiva la distribución de competencia entre las autoridades competentes en el ámbito, en específico, en la especie, de responsabilidades administrativas, a efecto de que **la restante normatividad derivada del ejercicio de la facultad de las Legislaturas Estatales, se rijeran por éstas y regularan conforme a los parámetros previamente establecidos.**" [Foja 31].

"El legislador federal, en uso de la atribución exclusiva concedida por el Constituyente, determinó de manera clara, inequívoca y concreta que serían todos los servidores públicos los obligados a presentar la declaración patrimonial y de intereses." [Foja 39]

"El Constituyente previó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la emisión de normas de carácter general que establecieran de manera clara la competencia de los órganos referentes en la materia y fijara las bases necesarias para que las autoridades adecuaran de manera integral su legislación, con observancia absoluta de los principios constitucionales de distribución exclusiva y residual de competencias legislativas entre Federación y Estados." [Foja 46]

"Las Legislaturas Locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia y, por tanto, **no deben prever un catálogo diverso de faltas no graves al ya previsto por la ley general, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del sistema de anticorrupción.**" [Foja 46]

Las Legislaturas Locales, no pueden ampliar sujetos obligados, supuestos de infracción administrativa, o bien, establecer sanciones a la comisión de aquéllas, puesto que lo contrario, estarían contrariando lo dispuesto en la ley general. [Foja 132]

"La regulación de los aspectos inherentes como los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones, y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción, son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la ley general, en el



caso específico, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siendo facultad del legislador local poder replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarla y, aún menos, contrariarla." [Foja 136]

49. Consideraciones similares se replicaron en las controversias constitucionales 182/2019, 183/2019, 184/2019 y 185/2019, resueltas por este Tribunal Pleno el veintiocho de mayo de dos mil veinte, con respecto a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, asuntos en los que se indicó, además, que:

Las entidades federativas deben ajustarse a lo previsto en las Leyes Generales relativas al Sistema Nacional Anticorrupción, pues en ellas se contienen las bases que les sirven de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa; ya que de lo contrario, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la pretensión, de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, de ahí que los legisladores locales no deben modificar las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las leyes generales. [Foja 28]

50. De igual manera, el primero de marzo de dos mil veintiuno, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, el Tribunal Pleno señaló lo siguiente:

"El análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de dos mil quince, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de los procesos legislativos inherentes,<sup>11</sup> denota un ánimo extraordinario de homologar a nivel nacional, el régimen federal y los regímenes locales aplicables." [foja 54, párrafo 89]

"De hecho, en realidad, la referida ley general, no contiene propiamente preceptos que deriven en las Legislaturas Estatales, espacios amplios de configuración legislativa, por lo que existe mínimo espacio para la adecuación y, en

<sup>11</sup> Aspectos de los que se han ocupado los precedentes citados en este fallo.



su caso, sólo en los aspectos necesarios para lograr en los Estados la efectiva aplicación o instrumentación de lo dispuesto por la ley general." [foja 55, párrafo 90]

"A mayor abundamiento, la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión, sólo preserva una competencia residual muy limitada para las Legislaturas Locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un **sistema homogéneo de responsabilidades administrativas**, sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella." [foja 55, párrafo 91]

"Lo anterior, no significa que las Legislaturas Estatales tengan prohibido realizar adecuaciones en la regulación local que emitan, dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas; no obstante, al hacerlo, deben ser cuidadosas de que las respectivas normas, sean congruentes con los parámetros establecidos en la ley general y no presenten contradicción con lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables." [foja 55, párrafo 92]

51. Bajo esa lógica, es claro que el segundo párrafo del artículo 15 de la Ley de Capacitación en Materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, en la porción normativa "**grave**", debe considerarse inválida, pues no se ajusta a lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, también trastoca el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal.

52. Luego, toda vez que el artículo 16 del propio ordenamiento alude a la sanción que se impondrá por esa falta, y esa sanción (suspensión temporal sin goce de sueldo hasta que se reciba la capacitación) necesariamente está vinculada a la "gravedad" de la falta atribuida en el segundo párrafo del artículo 15, la cual ya fue invalidada, es claro que dicho precepto, con independencia de los vicios que en sí mismo pudiera contener, debe declararse inválido en su totalidad, **excepto** en la porción normativa que dice "la causa justificada no podrá





alegarse en más de tres ocasiones", pues esta porción también se vincula al primer párrafo del artículo 15, el cual no fue impugnado.

## VII. EFECTOS

53. 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 sus alcances y efectos, 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.

54. En ese orden de ideas, y con base en las consideraciones previamente expuestas, al haberse considerado que el segundo párrafo del artículo 15 de la Ley de Capacitación en Materia de Género de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, en la porción normativa "**grave**", no se ajusta a lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, trastoca el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, se declara la invalidez de la porción normativa mencionada.

55. En consecuencia, dicho precepto deberá leerse de la siguiente manera:

**"Artículo 15.** Toda persona, que sin causa justificada, se negase a recibir las capacitaciones previstas en la presente Ley o bien, no asista a las capacitaciones impartidas en el ente obligado en el que presta sus servicios en las fechas que establezcan para ello se harán acreedoras a un apercibimiento y se les notificará sobre la fecha y lugar en la que deberán realizar la capacitación.

**"El incumplimiento de dicho apercibimiento será considerado como falta grave dando lugar a una sanción administrativa."**

56. De igual manera, toda vez que el artículo 16 del propio ordenamiento alude a la sanción que se impondrá por esa falta, y esa sanción necesariamente está vinculada a la "gravedad" de la falta a la que alude el segundo párrafo del



artículo 15, la cual ya fue invalidada, dicho precepto debe declararse inválido en su totalidad, **excepto** la porción normativa que dice "la causa justificada no podrá alegarse en más de tres ocasiones", pues esta porción también se vincula al primer párrafo del artículo 15, el cual no fue impugnado.

57. Por tanto, dicho precepto deberá leerse de la siguiente manera:

**"Artículo 16. En caso de recibir dos apercibimientos, sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado en los términos que marca la presente Ley.** La causa justificada no podrá alegarse en más de tres ocasiones."

58. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Baja California Sur.

## VIII. DECISIÓN

59. 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 15, párrafo segundo, en su porción normativa "grave", y 16, en su porción normativa "En caso de recibir dos apercibimientos, sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado en los términos que marca la presente Ley", de la Ley de Capacitación en Materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el DECRETO 2780, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del referido Estado, por los motivos expuestos 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 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.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al 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 mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez de la totalidad del párrafo segundo, González Alcántara Carrancá por la invalidez de la totalidad del párrafo segundo, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de la totalidad del párrafo segundo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 15, párrafo segundo, en su porción normativa "grave", de la Ley de Capacitación en Materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó por la invalidez de la totalidad del párrafo segundo del artículo 15 y anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos aclaratorios.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por consideraciones diversas, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de la totalidad del artículo y por consideraciones diversas, Ríos Farjat por la invalidez de la totalidad del artículo y por razones distintas y presidenta Piña Hernández por la invalidez de la totalidad del artículo, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 16, en su porción normativa "En caso de recibir dos apercibimientos, sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado en los términos que marca la presente ley", de la Ley de Capacitación en Materia de Género, de Prevención y Erradicación de la Violencia Hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y las señoras Ministras Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos aclaratorios.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, 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.

#### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández.

Los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés por desempeñar una comisión oficial.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.



Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

**Nota:** Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, y 115/2017 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 16, Tomo I, agosto de 2022, página 178 y 3, Tomo II, julio de 2021, página 1318, con números de registro digital: 30844 y 29937, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 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 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 127/2021 y su acumulada 131/2021.

## I. Antecedentes

1. En la sesión de diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas, respectivamente, por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de su Consejería Jurídica y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 15, párrafo segundo, y 16 de la *Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur*,<sup>1</sup> contenida en el Decreto 2780, publicado en el medio oficial local el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno.

<sup>1</sup> "Artículo 15. Toda persona, que sin causa justificada, se negase a recibir las capacitaciones previstas en la presente Ley o bien, no asista a las capacitaciones impartidas en el ente obligado en el que presta sus servicios en la fecha que establezcan para ello se harán acreedores a un apercibimiento y se les notificará sobre la fecha y lugar en la que deberán realizar la capacitación. "El incumplimiento de dicho apercibimiento será considerado como falta grave dando lugar a una sanción administrativa."



2. En el presente voto concurrente desarrollo dos cuestiones con las que no estuve de acuerdo con la mayoría del Pleno: (1) por qué considero que debió invalidarse la totalidad del párrafo segundo del artículo 15 y no sólo la porción normativa "grave", y (2) las consideraciones por las que en mi opinión debió invalidarse el artículo 16.

## II. Razones de la mayoría

3. El Pleno determinó invalidar el artículo 15, párrafo segundo, en la porción normativa "grave", así como el artículo 16, impugnados.
4. A partir del decreto de reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, consideramos que ninguna ley estatal puede otorgar el carácter de grave a una falta que no encuadre en las mencionadas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues de lo contrario se contravendría lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional.
5. Las entidades federativas pueden imponer obligaciones a sus funcionarios, como recibir una capacitación en materia de género, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, conforme al artículo 10. constitucional y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
6. El objeto de la ley local es acorde con el compromiso internacional adquirido por México, sin embargo, la manera de cumplirlo no fue acorde con el orden constitucional, porque si bien el incumplimiento de recibir capacitación puede constituir una falta administrativa, lo cierto es que no puede llegar a tener el carácter de falta grave.
7. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 115/2017 y 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, el Alto Tribunal reconoció que las legislaturas locales pueden emitir legislación en materia de responsabilidades administrativas, pero sujetándose al régimen competencial establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas conforme al artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional.

"Artículo 16. En caso de recibir dos apercibimientos, sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado en los términos que marca la presente Ley. La causa justificada no podrá alegarse en más de tres ocasiones."



8. Bajo esa lógica, el segundo párrafo del artículo 15, en la porción normativa "grave" es inválida, porque no se ajusta a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, trastoca el artículo 73 constitucional. Y toda vez que la sanción del artículo 16 se vincula con la gravedad de la falta establecida en el artículo 15, debe invalidarse la totalidad del artículo 16 referido, con excepción de su última parte, pues esa se vincula con el párrafo primero del artículo 15 que no fue impugnado.

### III. Razones de la concurrencia

9. voté a favor de invalidar las normas impugnadas, no obstante, considero que por un lado debió invalidarse todo el párrafo segundo del artículo 15 y no sólo la porción normativa "grave", y, por otro lado, tengo consideraciones diversas a las de la sentencia para arribar a la invalidez del artículo 16 impugnado.
10. Estoy de acuerdo en que el artículo 15 vulnera la Constitución Federal al establecer una falta grave que no está prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; no obstante, considero que por certeza jurídica debió invalidarse todo el párrafo segundo, ya que en la ley local no hay ninguna sanción para el incumplimiento del apercibimiento que ahí se prevé como falta, por lo que la subsistencia del resto del precepto genera incertidumbre.
11. Por otra parte, coincido con la invalidez del artículo 16, aunque lo hago por consideraciones diferentes a las de la sentencia, pues en mi opinión le asistía la razón a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal cuando señala que dicha norma vulnera el artículo 16 constitucional dado que no contempla elementos objetivos que limiten la actuación de la autoridad al determinar la suspensión temporal.
12. En la sentencia se señala que el artículo 16 es inválido porque se vincula a la gravedad del segundo párrafo del artículo 15 invalidado; sin embargo, considero respetuosamente que del artículo 16 no se desprende ninguna referencia de ese tipo.
13. El artículo 16 prevé un supuesto específico e independiente del precepto previo, pues establece una falta consistente en recibir dos apercibimientos injustificados y su sanción correlativa de suspensión temporal sin goce de sueldo hasta que se tome la capacitación en los términos de la ley. Por ello, considero que dicho artículo debió estudiarse de manera independiente.



14. Aceptado eso, me parece que resultaba atendible el concepto de invalidez del Poder Ejecutivo Federal, pues una lectura integral del ordenamiento local muestra que no hay manera de determinar con certeza el límite de la sanción.
15. El artículo 5 señala que todos los servidores públicos deben acreditar anualmente la capacitación, mientras que el diverso 8 prevé la obligación de recibirla dentro de los noventa días naturales cuando se inicie el encargo, de ahí que sea válido sostener que la ley local no marca de manera objetiva cuándo podrá ser capacitado el servidor público.
16. En consecuencia, y apoyándonos de la acción de inconstitucionalidad 88/2021, donde se invalidó por esas razones una norma que establecía la suspensión temporal en el ámbito del derecho administrativo sancionador, considero que el Pleno debió declarar la invalidez del artículo 16 impugnado por vulnerar el artículo 16 constitucional.
17. Respetuosamente.

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular y aclaratorio** que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 127/2021 y su acumulada 131/2021, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

En las acciones de inconstitucionalidad referidas, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de los artículos 15, párrafo segundo, en su porción normativa "*grave*" y 16, en su porción normativa "*En caso de recibir dos apercibimientos, sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado en los términos que marca la presente Ley*", de la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno.





En esencia, el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantearon la inconstitucionalidad de dichos preceptos, pues consideraban que establecían un supuesto normativo de falta grave no previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, transgrediendo así el artículo 73, fracción XXXI-V, de la Constitución General.

En mi opinión, se debieron invalidar en su totalidad dichos numerales y no sólo las porciones normativas señaladas. En este voto expondré las razones por las cuales voté en contra de la propuesta por lo que hace al artículo 15, pero sumé mi voto a la declaratoria de invalidez propuesta por lo que hace al artículo 16 de la ley mencionada.

### **I. Voto particular**

Comparto la premisa en la que se sustentó la declaratoria de invalidez, pero exclusivamente por lo que se refiere a la incompetencia del Congreso Local para prever un supuesto de infracción "*grave*" que no está contemplado como tal en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Yo he sostenido que la Ley General de Responsabilidades Administrativas no otorga a las legislaturas locales espacios amplios de configuración legislativa; por el contrario, el espacio para la adecuación es mínimo y sólo en aspectos necesarios para la aplicación o instrumentación de la referida Ley General.

Así, la regulación de los aspectos inherentes a infracciones administrativas, sus sanciones y procedimientos, son competencia exclusiva del Congreso de la Unión a través de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que las legislaturas locales no están facultadas para regular faltas administrativas, ya sea graves o no graves, así como sus sanciones.

En efecto, sostengo que a partir de la distribución competencial realizada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se introdujo una reserva de fuente para legislar sobre infracciones, sanciones y procedimientos derivados de responsabilidades administrativas, por lo que cualquier cambio legislativo sobre esos sólo puede hacerse reformando dicha Ley General.

En ese sentido, las entidades federativas no pueden ampliar supuestos de infracción administrativa, ni graves o no graves, ni establecer sanciones a su comisión, porque estarían contrariando la competencia del Congreso de la Unión y, por tanto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Precisamente por esas razones, fue que voté en contra de declarar la invalidez únicamente de la porción normativa "*grave*" del artículo 15, párrafo segundo,



de la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur.

En la sentencia aprobada por el Tribunal Pleno se dice que las entidades federativas pueden imponer ciertas obligaciones a sus funcionarios, como lo es tener capacitación en materia de género, de prevención y erradicación de violencia contra las mujeres; sin embargo, una cosa es prever obligaciones y otra muy distinta, establecer un supuesto de infracción administrativa.

Desde mi perspectiva, las entidades federativas sí pueden prever obligaciones [de hacer o no hacer] para sus servidores públicos y, ante su incumplimiento, podría actualizarse una falta administrativa no grave, en términos del artículo 49, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;<sup>1</sup> sin embargo, la norma impugnada en este caso no prevé obligaciones para los servidores públicos, sino que establece un supuesto de sanción, tan es así, que la obligación de las y los servidores públicos de recibir y acreditar la capacitación obligatoria para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia hacia las mujeres deriva del artículo 5 de la Ley impugnada.<sup>2</sup>

Por tanto, desde mi perspectiva se debió invalidar la totalidad de dicho artículo, ya que al invalidarse únicamente la porción normativa "*grave*", seguiría siendo sancionable como falta administrativa no grave el incumplimiento del apercibimiento por negarse a recibir las capacitaciones o no asistir a ellas, sin que ese supuesto esté contemplado en el listado de conductas no graves previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que –al final– subsistiría un supuesto de infracción inconstitucional porque el Legislador local tampoco puede ampliar el catálogo de conductas "*no graves*".

<sup>1</sup> **Artículo 49.** Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"**I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas**, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley."

<sup>2</sup> **Artículo 5.** Todas las personas que prestan un servicio público, sin importar su rango, jerarquía o modalidad de contratación, tienen la obligación de recibir y acreditar capacitación anualmente, en el modo y forma que establezca el Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres, en la materia y los términos que establece la presente Ley y su reglamento."



## II. Voto aclaratorio

Por otra parte, en relación con el artículo 16 de la Ley de Capacitación en Materia de Género, Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres para el Estado de Baja California Sur, el Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez de la porción normativa "*En caso de recibir dos apercibimientos, sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto sea capacitado en los términos que marca la presente Ley*".

Durante la discusión del asunto, yo me manifesté en contra de la invalidez parcial referida, pues en mi opinión debía invalidarse todo el artículo; sin embargo, sumé mi voto al de la mayoría con la finalidad de que se alcanzara la mayoría calificada para declarar la inconstitucionalidad, aunque fuera parcialmente.

En ese sentido, formulo este voto aclaratorio para explicar mi postura.

El artículo en cuestión prevé que, en caso de recibir dos apercibimientos sin causa justificada, se procederá a la suspensión temporal sin goce de sueldo, hasta en tanto el servidor público sea capacitado en los términos que marca la Ley; sin embargo, se establece que la causa justificada no podrá alegarse en más de tres ocasiones.

En mi opinión, esta última previsión no es más que una condición a la que se sujeta la infracción, pues en caso de que se rebase el número de ocasiones permitidas, se incurriría en la hipótesis de responsabilidad administrativa que se analizó.

En ese sentido, si bien permanecería el artículo 15 de la Ley impugnada, la causa justificada a que se refiere operaría, precisamente, como una causa de justificación [sin estar limitada a un número de eventos] que haría inviable que se pudiera sancionar al servidor público por incurrir en la causa de responsabilidad.

De ahí que, en mi opinión, se hubiera tenido que declarar la inconstitucionalidad de todo el precepto y no sólo de las porciones determinadas por el Tribunal Pleno; sin embargo, con la finalidad de que no fuera desestimada la acción en este punto, decidí sumar mi voto por la invalidez parcial y explicar a través de este voto aclaratorio, tal situación.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PUEDE PRESENTARLA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE LEGITIMADO.**

**III. SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.**

**IV. LEYES GENERALES. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO TIENEN FACULTADES PARA ESTABLECER CUÁNDO COBRAN APLICACIÓN SUPLETORIA, POR SER DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6o., EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "LA LEY GENERAL" Y "LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, POR SER CONTRARIAS A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD).**

**V. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL LEGISLADOR ESTATAL NO TIENE COMPETENCIA PARA ESTABLECER QUE SON NORMAS SUPLETORIAS DE LA LEY LOCAL, LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, PORQUE ESTA REGLA DE SUPLETORIEDAD PRETENDE REGULAR CUESTIONES RESPECTO DE LAS CUALES TIENE COMPETENCIA EXCLUSIVA EL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6o., EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "LA LEY GENERAL" Y "LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**

**VI. CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. LOS CONGRESOS LOCALES ÚNICAMENTE TIENEN FACULTAD PARA EMITIR LA NORMATI-**



**VIDAD COMPLEMENTARIA QUE PERMITA SU IMPLEMENTACIÓN, PERO NO PARA PREVER A DICHA CODIFICACIÓN COMO UNA NORMA DE APLICACIÓN SUPLETORIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6o., EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES;" DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**

**VII. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL CONGRESO LOCAL TIENE LA FACULTAD DE EMITIR LA NORMATIVIDAD COMPLEMENTARIA QUE PERMITA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PERO NO TIENE ATRIBUCIONES PARA PREVER QUE DICHO CÓDIGO ES UNA NORMA DE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY LOCAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6o., EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES;" DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**

**VIII. CÓDIGO PENAL FEDERAL. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA PREVER SU APLICACIÓN SUPLETORIA EN SU LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA, AL HABER SIDO DETERMINADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6o., EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EL CÓDIGO PENAL FEDERAL", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**

**IX. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL CONGRESO LOCAL CARECE**



**DE COMPETENCIA PARA ESTABLECER QUE EL CÓDIGO PENAL FEDERAL ES UNA NORMA SUPLETORIA DE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, PORQUE DICHO CÓDIGO YA FUE SEÑALADO COMO LEY SUPLETORIA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6o., EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EL CÓDIGO PENAL FEDERAL", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**

**X. TRATADOS INTERNACIONALES. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE FACULTADES PARA CONSIDERARLOS COMO SUPLETORIOS DE LAS NORMAS LOCALES QUE EXPIDEN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6o., EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**

**XI. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL CONGRESO LOCAL NO TIENE COMPETENCIA PARA CONSIDERAR A LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMO NORMAS SUPLETORIAS DE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6o., EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**

**XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA EN QUE ENTRARON EN**



**VIGOR LAS NORMAS INVALIDADAS, A PARTIR DE LA FECHA DE NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6o., EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "LA LEY GENERAL; EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES; EL CÓDIGO PENAL FEDERAL;"; "LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS", ASÍ COMO "Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES, Y DEL SISTEMA ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE MARZO DE 2023. PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: LUIS ANTONIO BELTRÁN PINEDA.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 6o., en sus porciones normativas "*la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;*", "*la Ley General de Víctimas*", así como "*y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0132 publicado el dos de enero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, por considerar que es violatorio del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	5 y 6
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	El artículo 6o., en sus porciones normativas " <i>la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código</i>	6



		<b>Penal Federal;</b> " <i>la Ley General de Víctimas</i> ", así como " <i>y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte</i> ", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0132 publicado el dos de enero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad.	
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial es oportuno.	7
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	8-9
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia, ni este Alto Tribunal advierte de oficio que se actualice alguna.	9
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Para efectos metodológicos y con el propósito de brindar la mayor claridad posible, el análisis se realiza por apartados y en el siguiente orden: <b>VI.1.</b> Estudio de las porciones normativas " <i>la Ley General</i> " y " <i>la Ley General de Víctimas</i> "; <b>VI.2.</b> Estudio de las porciones normativas " <i>el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal</i> "; y <b>VI.3.</b> Estudio de la porción normativa " <i>y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte</i> ".	9-24
VI.1.	Estudio de las porciones normativas " <i>la Ley General</i> " y " <i>la Ley General de Víctimas</i> ".	Es fundado el concepto de invalidez, pues las entidades federativas no tienen facultades para establecer cuándo cobran aplicación supletoria las leyes generales, ya que esa regla de supletoriedad pretende regular cuestiones respecto de los cuales tiene competencia exclusiva el Congreso de la Unión.	11 a 17
VI.2.	Estudio de las porciones normativas " <i>el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal</i> ".	Es fundado el concepto de invalidez debido a que de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal la legislación procedimental penal es una materia única cuya regulación es exclusiva del Congreso de la Unión, por lo	17 a 20





		que únicamente se dejó a las entidades federativas la competencia de emitir la normatividad complementaria, y respecto al Código Penal Federal porque dicha normativa ya fue determinada por el legislador federal en la ley general de la materia.	
VI.3	Estudio de la porción normativa " <i>y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte</i> ".	Es fundado el concepto de invalidez, pues los tratados internacionales son de aplicación directa al integrar la Ley Suprema de la Unión, de conformidad con el artículo 133 constitucional.	21-24
VII.	<b>EFFECTOS</b> <b>Declaratoria de invalidez</b>	Se declara la <b>invalidez</b> del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, en las porciones normativas " <b>la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;</b> ", " <b>la Ley General de Víctimas</b> ", así como " <b>y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte</b> ".	25
	<b>Retroactividad</b>	La invalidez surtirá efectos retroactivos únicamente en materia penal al tres de enero de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.  Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.	26
	<b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</b>	La declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí.	26
	<b>Notificaciones</b>	Para el eficaz cumplimiento de la decisión alcanzada, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del	26



		<p>Estado de San Luis Potosí, así como al Tribunal Colegiado en Materia Penal y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa.</p>	
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es <b>procedente y fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la <b>invalidez</b> del artículo 6o., en sus porciones normativas "la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;," "la Ley General de Víctimas", así como "y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0132, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de enero de dos mil veintidós, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaración de invalidez decretada surtirá sus <b>efectos retroactivos</b> al tres de enero de dos mil veintidós, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, de conformidad con su apartado VII.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p> <p><b>Notifíquese;</b> por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.</p>	27-28



Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de marzo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 27/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 6o., en sus porciones normativas "**la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;**", "**la Ley General de Víctimas**", así como "**y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0132 publicado el dos de enero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Por escrito presentado el primero de febrero de dos mil veintidós, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del del artículo 6o., en sus porciones normativas "**la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;**", "**la Ley General de Víctimas**", así como "**y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0132 publicado el dos de enero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

2. La promovente señaló como órganos encargados de su emisión y promulgación al Congreso del Estado de San Luis Potosí y al Gobernador Constitucional de esa entidad.



### 3. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman vulnerados son el 1o., 14 y 16. Asimismo, se alega la violación de los artículos 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. **Concepto de invalidez.** La parte accionante expuso en su único concepto de invalidez, en resumen, lo siguiente:

a. El artículo 6o. de la ley impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que la legislación local no puede establecer la supletoriedad de normas que son de observancia directa en todo el territorio nacional.

b. Las entidades federativas no pueden prever la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República Mexicana, o de aquellas normas que tienen diverso ámbito de aplicación; máxime que el régimen de aplicación supletoria en materia de desaparición forzada de personas ya se encuentra previsto en la ley general correspondiente que expidió el Congreso Federal.

c. El precepto normativo impugnado establece un indebido régimen de supletoriedad, en virtud de que el legislador determinó que únicamente frente a algún vacío legal de la ley impugnada, se podrán aplicar supletoriamente y de manera secundaria –en lo relacionado con la desaparición forzada de personas y del sistema estatal de búsqueda– la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

d. El Congreso Potosino privilegia la aplicación del ordenamiento local frente a las leyes generales de observancia directa, que determinan las bases y sirven como marco legal a las entidades federativas para determinar el contenido de su legislación.

e. En términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, el Congreso de la Unión es la única autoridad habilitada constitucional-



mente para legislar en materia de desaparición forzada respecto de las bases y principios generales que, además, serán de observancia directa en todo el territorio nacional.

f. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Federal prevé que el Congreso de la Unión es la autoridad habilitada para expedir las leyes generales que establezcan la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los Municipios; por ende, serán estas leyes las que establezcan los principios y bases de las materias. En ese sentido, no es constitucionalmente admisible disponer que la aplicación de las leyes generales que expida el Congreso de la Unión será de manera secundaria y únicamente en aquellos casos en que las entidades federativas no prevean una adecuada regulación o exista un vacío legal en sus leyes locales.

g. En el mismo sentido, la ley local tampoco puede prever la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales ni del Código Penal Federal en lo no previsto por la legislación en materia de desaparición forzada de personas de San Luis Potosí, pues esta última no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación y sanción de los delitos del orden federal ni respecto de los procedimientos penales –fuero federal o local– ya que ello es una competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

h. Por lo que hace a los tratados internacionales, estos deben aplicarse en primer lugar y no de forma supletoria, pues en términos del artículo 133 de la Constitución Federal, todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados por el presidente de la República, con la aprobación del Senado, conforman la Ley Suprema de toda la Unión.

i. Finalmente, que en el caso concreto es aplicable lo resuelto por este Alto Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad 114/2020, 79/2019 y 104/2019 promovidas por la accionante en las que se declaró la invalidez del régimen de supletoriedad que establecían diversas leyes locales en materia de desaparición forzada de personas.

5. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de catorce de febrero de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte



de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 27/2022, y lo turnó a la **Ministra Loretta Ortiz Ahlf** para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

**6. Admisión y trámite.** Por auto de diecisiete de marzo de dos mil veintidós, la Ministra instructora: admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes; requirió al Poder Legislativo Estatal para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada y al Poder Ejecutivo Estatal, para que enviara el original o copia certificada del Periódico Oficial en el que constara la publicación de la referida norma; y, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

**7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.** El consejero jurídico del Estado de San Luis Potosí, en representación del Gobernador Constitucional de esa entidad federativa, rindió informe en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a. Que el Poder Ejecutivo del Estado promulgó y publicó el decreto impugnado, de conformidad con sus facultades establecidas en el artículo 80, fracción II, de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. No obstante, precisa que no estima que la ley cuya invalidez se reclama vulnere derechos fundamentales de manera directa o indirecta.

**8. Informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.** El Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí rindió su informe, en el que, esencialmente, precisó lo siguiente:

a. La Legislatura Estatal no invade ninguna competencia federal.

b. Estima que la supletoriedad que se establece el artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, es necesaria para poder dar cumplimiento a dicha ley y coordinar las acciones pertinentes que permitan su cabal cumplimiento.



9. **Pedimento.** En esta acción de inconstitucionalidad, la Fiscalía General de la República no formuló pedimento y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitió opinión alguna, a pesar de que estuvieron debidamente notificadas.

10. **Alegatos.** Por escritos recibidos el veinticuatro y veintisiete de junio de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión accionante y el Poder Legislativo Local, respectivamente, formularon alegatos.<sup>1</sup>

11. **Cierre de instrucción.** Mediante proveído de seis de julio de dos mil veintidós, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y 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,<sup>2</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup> y el punto segundo, fracción II,

<sup>1</sup> El escrito del Poder Legislativo Local por medio del cual formula alegatos fue presentado de manera extemporánea, pues conforme a la certificación que obra en autos, el plazo de cinco días hábiles para tal efecto transcurrió del veinte al veinticuatro de junio dos mil veintidós.

<sup>2</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de las leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

<sup>3</sup> "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; ..."



del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,<sup>4</sup> en virtud de que se plantea la posible contradicción del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0132 publicado el dos de enero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del gobierno de esa entidad federativa, en sus porciones normativas: "**la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;**", "**la Ley General de Víctimas**", así como "**y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**".

14. El artículo impugnado es del contenido siguiente:

"**Artículo 6o.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en **la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;** el Código Penal del Estado de San Luis Potosí; el Código Civil para el Estado de San Luis Potosí; **la Ley General de Víctimas,** la Ley de Atención a Víctimas; **y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.**" (Énfasis propio)

## III. OPORTUNIDAD

15. Corresponde determinar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna.

<sup>4</sup> "**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; ..."





16. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>5</sup> dispone que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

17. En el caso, el Decreto 0132 por el que se expidió la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí fue publicado el dos de enero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí; por tanto, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del lunes tres de enero al martes primero de febrero de dos mil veintidós.

18. Consecuentemente, si el escrito mediante el cual la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la acción de inconstitucionalidad fue presentado en esta última fecha en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, se concluye que **fue presentada de manera oportuna.**

#### IV. LEGITIMACIÓN

19. A continuación, se procede analizar la legitimación de la promovente de la acción de inconstitucionalidad, al tratarse de un presupuesto indispensable para su ejercicio.

20. Del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede ejercer acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacio-

---

<sup>5</sup> **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 al primer día hábil siguiente.

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



nales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

21. Asimismo, conforme a los artículos 59, en relación con el diverso 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>6</sup> las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

22. Ahora, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>7</sup> corresponde a la presidenta de la referida Comisión su representación legal; por tanto, si quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia certificada del nombramiento otorgado por el Pleno del Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve para el periodo 2019-2024; siendo dicha Comisión uno de los entes que pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes locales en las que se aduzca la vulneración de derechos humanos, es claro que la accionante cuenta con la legitimación necesaria para promover el presente asunto.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO

23. Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento ni este Alto Tribunal advierte de oficio que se actualice alguno, por lo que se procederá a examinar el concepto de invalidez planteado.

<sup>6</sup> "**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

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

<sup>7</sup> "**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:  
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;  
"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y ..."



24. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.<sup>8</sup>

## VI. ESTUDIO DE FONDO

25. Corresponde a este Tribunal Pleno determinar si las porciones normativas "**la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;**", "**la Ley General de Víctimas**", así como "**y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**", del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí son constitucionales o, de lo contrario, declarar su invalidez.

26. Para efectos metodológicos, y con el propósito de brindar la mayor claridad posible, el análisis se realizará por apartados y en el siguiente orden: **VI.1.** Estudio de las porciones normativas "*la Ley General*" y "*la Ley General de Víctimas*"; **VI.2.** Estudio de las porciones normativas "*el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal*" y **VI.3.** Estudio de la porción normativa "*y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*".

27. De manera preliminar, por ser una cuestión que atañe a todos los apartados que se estudiarán a continuación, debe precisarse que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra es la relación que surge para integrar una omisión en la propia ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en distintas leyes. Para que sea procedente la referida supletoriedad debe satisfacerse lo siguiente:

- El ordenamiento legal por suplir debe señalar expresamente esa posibilidad, precisando la ley o normas que pueden aplicarse, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, a otros;

<sup>8</sup> El señor Ministro González Alcántara Carrancá salió de la sesión, por lo que no participó en la votación.



- La ley por suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, debe desarrollarlas o regularlas deficientemente;
- Que esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un diverso ordenamiento para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,
- Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.<sup>9</sup>

### **VI.1. Estudio de las porciones normativas "*la Ley General*" y "*la Ley General de Víctimas*"**

28. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez del artículo 6o., en las porciones normativas "*la Ley General*" y "*la Ley General de Víctimas*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, por lo siguiente:

**a.** El artículo 6o. de la ley impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que la legislación local no puede establecer la supletoriedad de normas que son de observancia directa en todo el territorio nacional.

**b.** En términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, el Congreso de la Unión es la única autoridad constitucionalmente para legislar en materia de desaparición forzada respecto de las bases y principios generales que, además, serán de observancia directa en todo el territorio nacional.

<sup>9</sup> Tesis 2a./J. 34/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2, página 1065, registro digital: 2003161, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."



c. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Federal prevé que el Congreso de la Unión es la autoridad habilitada para expedir las leyes generales que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios; por ende, serán estas leyes las que establezcan los principios y bases de las materias.

d. En ese sentido, no es constitucionalmente admisible disponer que la aplicación de las leyes generales que expida el Congreso de la Unión será de manera secundaria y únicamente en aquellos casos en que las entidades federativas no prevean una adecuada regulación o exista un vacío legal en sus leyes locales.

29. Ahora bien, el artículo impugnado es del tenor literal siguiente:

**"Artículo 6o.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en **la Ley General**; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal; el Código Penal del Estado de San Luis Potosí; el Código Civil para el Estado de San Luis Potosí; **la Ley General de Víctimas**, la Ley de Atención a Víctimas; y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte." **(Énfasis añadido)**

30. Como se advierte, la disposición transcrita establece el régimen supletorio que consideró aplicable el legislador del Estado de San Luis Potosí para la ley impugnada, y para efectos del presente apartado, específicamente la supletoriedad de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas,<sup>10</sup> y de la Ley General de Víctimas.

31. Al respecto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera **fundado** el concepto de invalidez planteado en relación con estas dos leyes generales supletorias.

<sup>10</sup> Lo anterior, de conformidad con el artículo 4o. de la ley aquí analizada en el que se establece:

**"Artículo 4o.** Para efectos de esta Ley se entiende por:

"XVI. Ley General: la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; ..."



32. Lo anterior, ya que el legislador del Estado de San Luis Potosí no es competente para establecer las normas de aplicación supletoria porque éstas fueron determinadas por el Congreso de la Unión bajo su competencia constitucional, resultando aspectos que las entidades federativas no pueden regular conforme a su competencia específica.

33. En este sentido, este Alto Tribunal ha sostenido que las entidades federativas no tienen facultades para establecer cuándo cobran aplicación supletoria las leyes generales, puesto que esa regla de supletoriedad pretende regular cuestiones respecto de los cuales tiene competencia exclusiva el Congreso de la Unión.

34. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015,<sup>11</sup> verificó, entre otras cuestiones, la regularidad constitucional del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, que establecía como norma de aplicación supletoria a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos.

35. En dicho asunto, se estudió la competencia del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas (contenida en la misma fracción que la de desaparición forzada) y se determinó que:

- La facultad constitucional del Congreso de la Unión para emitir la ley general en los términos señalados priva a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, quedando limitadas a aquellas facultades que, de acuerdo con el régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.
- El artículo combatido era inconstitucional en su segundo párrafo, derivado de que la ley general en materia de trata de personas no puede ser supletoria de

<sup>11</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 4 de junio de 2018.



la ley local en dicha materia, al ser la primera la que define el contenido de la segunda; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferencias que cada una regula, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.

36. De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad **79/2019**,<sup>12</sup> este Alto Tribunal analizó el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, y declaró la invalidez, entre otras, de la porción normativa "la Ley General (Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos)" y, por extensión, al contener el mismo vicio de invalidez, la porción normativa que indica "la Ley General de Víctimas".

37. Asimismo, al resolver la acción de inconstitucionalidad **128/2019**<sup>13</sup> se declaró la invalidez de ciertas porciones normativas del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas. En concreto, en la parte que aquí interesa, se estableció que la ley general de la materia no puede ser prevista como norma supletoria, al considerarse que el congreso local no era competente para legislar esta materia, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

38. En el mismo sentido, en la acción de inconstitucionalidad **104/2019**,<sup>14</sup> se declaró la invalidez de algunas porciones normativas del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, y se reiteró el criterio respecto a que las leyes locales no pueden establecer como supletorias a las leyes generales que forman parte del parámetro de validez de las leyes locales.

<sup>12</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 79/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 23 de abril de 2020.

<sup>13</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 128/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 21 de julio de 2020.

<sup>14</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 104/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 18 de enero de 2021.



39. Por último, al resolver la acción de inconstitucionalidad **184/2020**,<sup>15</sup> este Alto Tribunal analizó la regularidad constitucional del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, el cual preveía como norma de aplicación supletoria, entre otras, a la Ley General de Víctimas.

40. En dicho asunto, se estableció que, si en términos del artículo 73, fracción XXI-X, de la Constitución Federal,<sup>16</sup> el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para expedir la Ley General de Víctimas que establezca la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno,<sup>17</sup> dicha ley general es la que distribuye

<sup>15</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 184/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 18 de mayo de 2021.

<sup>16</sup> Disposición constitucional que establece lo siguiente:

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

"XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas. ..."

<sup>17</sup> En este sentido, la Ley General de Víctimas estableció:

**"Artículo 1.** La presente Ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 20 y 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

" ...

"La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar. ..."

**"Artículo 2.** El objeto de esta Ley es:

" ...

"II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;

" ...

"IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;

"V. Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones. ..."

**"Artículo 3.** Esta Ley se interpretará de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas."





la competencia entre aquéllos, por lo que resulta fundamento de validez de la ley local impugnada, de modo que no puede ser al mismo tiempo supletoria porque es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional y de aplicación directa para las entidades federativas.

41. Las razones sostenidas en los precedentes citados son aplicables a este asunto para declarar la inconstitucionalidad del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, en las porciones normativas analizadas en este apartado.

42. En efecto, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas fue expedida por el Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, y en dicha normatividad se prevén los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

43. Además, en su artículo 6o. se precisa el régimen de supletoriedad para los casos no previstos en la ley, y a diferencia de otras leyes generales que solamente prevén bases de coordinación y principios, la ley general en comento, actúa como parámetro de regularidad de la ley local aquí analizada, en virtud de que aquélla establece reglas sustantivas y adjetivas relativas a los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución competencial y las reglas bases de coordinación.

44. Por su parte, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI-X, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir la Ley General de Víctimas que es la que establece la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los Municipios, y en su caso las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.

45. En consecuencia, si la expedición de las referidas leyes generales es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de ello se sigue que se privó



a las entidades federativas de las atribuciones con las que contaban, de conformidad con el numeral 124 de la Constitución Federal para legislar sobre esas materias, quedando limitadas únicamente a las facultades que de acuerdo con el régimen de concurrencia y coordinación les otorgara el Congreso de la Unión.

46. Así, si bien la intención del legislador de San Luis Potosí parece ser la de transmitir una idea de sistema, lo cierto es que la confusión en que incurre, al equiparar una relación competencial y de validez, con otra de supletoriedad, distorsiona el mismo.

47. En esas condiciones, la previsión de supletoriedad de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y de la Ley General de Víctimas en la disposición local impugnada no puede ser convalidada por este Tribunal Pleno.

48. En ese tenor, en los términos expuestos, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 6o., en las porciones normativas "*la Ley General*" y "*la Ley General de Víctimas*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, por ser contrarias a los derechos humanos, a la seguridad jurídica y legalidad.

## **VI.2. Estudio de las porciones normativas: "*el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal*"**

49. La Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez del artículo 6o., en las porciones normativas "*el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, por lo siguiente:

**a.** La ley local no puede prever la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales ni del Código Penal Federal en lo no previsto por la legislación en materia de desaparición forzada de personas de San Luis Potosí, pues



esta última no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación y sanción de los delitos del orden federal ni respecto de los procedimientos penales –fuero federal o local– ya que ello es una competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

50. Las porciones normativas impugnadas son del tenor literal siguiente:

"**Artículo 6o.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General; **el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;** el Código Penal del Estado de San Luis Potosí; el Código Civil para el Estado de San Luis Potosí; la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención a Víctimas; y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte." (**Énfasis añadido**)

51. Al respecto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera **fundado** el concepto de invalidez planteado en relación con estas dos leyes supletorias.

52. Como ya se precisó, al resolver la acción de inconstitucionalidad **22/2015** y su acumulada **23/2015** esta Suprema Corte verificó, entre otras cuestiones, la regularidad constitucional del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, y en este apartado se destaca que dicho precepto preveía como norma de aplicación supletoria, entre otras, al Código Nacional de Procedimientos Penales.

53. En cuanto a ello, se determinó que el legislador local no puede prever la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no previsto por la ley local en materia de trata de personas, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual establece, en el artículo 9, la supletoriedad del referido Código Nacional respecto de sus disposiciones.

54. Asimismo, en la ya citada acción de inconstitucionalidad **79/2019**, al estudiar la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el



Estado de Tabasco, se declaró la invalidez, entre otras, de las porciones normativas "el Código Nacional de Procedimientos Penales", y, por extensión, al contener el mismo vicio de invalidez, de la porción normativa "el Código Penal Federal".

55. Lo anterior, al considerar que si bien el Código Nacional de Procedimientos Penales no actuaba como parámetro ni como parte del fundamento de validez de la ley local, tampoco podía ser previsto por el legislador local como norma de aplicación supletoria, dado que la ley local no puede ser omisa u obscura respecto del procedimiento penal, toda vez que la legislación en esta materia es única, y el Congreso de la entidad federativa carece de competencia en virtud de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.<sup>18</sup>

56. Finalmente, al resolver la acción de inconstitucionalidad **114/2020**,<sup>19</sup> este Tribunal Pleno estudió la regularidad constitucional del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, el cual preveía como norma de aplicación supletoria, entre otros, al Código Penal Federal.

57. En dicho asunto se concluyó que el Congreso Local no podía prever al Código Penal Federal como norma de aplicación supletoria, ya que específicamente dicha normatividad ya fue determinada por el legislador federal en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

58. Este Tribunal Pleno estima que las anteriores consideraciones son aplicables al caso concreto, ya que el artículo impugnado de la ley local no puede prever la supletoriedad de esa codificación en lo no previsto por ella, ya que el Congreso de la Unión tiene reservada de manera exclusiva la facultad de legislar

<sup>18</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir: ...

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. ..."

<sup>19</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 114/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 19 de enero de 2021.



en materia procedimental penal, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

59. En efecto, el legislador del Estado de San Luis Potosí únicamente tiene facultad para llevar su actividad legislativa respecto a la normatividad complementaria que permita la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, pero no tiene atribuciones para prever a dicha codificación como una norma de aplicación supletoria al ordenamiento impugnado.

60. Argumentos similares son aplicables respecto al Código Penal Federal, pues el legislador potosino no es competente para establecer la supletoriedad de dicha codificación, pues ya fue determinada por el Congreso de la Unión en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

61. En consecuencia, lo conducente es declarar la **invalidez** del artículo 6o., en las porciones normativas "*el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí.

### **VI.3. Estudio de la porción normativa "*y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*"**

62. La Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez del artículo 6o., en la porción normativa "*y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, en atención a lo siguiente:

**a.** Los tratados internacionales, deben aplicarse en primer lugar y no de forma supletoria pues, en términos del artículo 133 de la Constitución Federal, todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados por el presidente de la República, con la aprobación del Senado, conforman la Ley Suprema de toda la Unión.



63. La porción impugnada es del tenor literal siguiente:

**"Artículo 6o.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal; el Código Penal del Estado de San Luis Potosí; el Código Civil para el Estado de San Luis Potosí; la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención a Víctimas; **y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.**" (Énfasis añadido)

64. Al respecto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera **fundado** el concepto de invalidez planteado en relación con la supletoriedad de los tratados internacionales.

65. Debe precisarse, que al resolver la acción de inconstitucionalidad **184/2020** ya referida, este Tribunal Pleno determinó que las entidades federativas carecen de facultades para regular sobre tratados internacionales.

66. En efecto, en dicho precedente se señaló que la Constitución Federal no establece margen de regulación alguno a las entidades federativas con el cual puedan considerar a dichas disposiciones como supletorias de las normas locales que expiden.

67. Para llegar a dicha conclusión, el Tribunal Pleno se basó en las siguientes consideraciones:

- Para el reconocimiento de los tratados internacionales en el Estado Mexicano estos deben celebrarse por el presidente de la República y aprobarse por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en uso de sus facultades constitucionales.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Dichas facultades se encuentran establecidas en los artículos 76, fracción I y 89, fracción X, ambos de la Constitución Federal, que a la letra establecen:

**"Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

"...

"Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos."



- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1o.<sup>21</sup> establece que todas las personas han de gozar de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, sin que su ejercicio pueda ser restringido ni suspendido, salvo las condiciones previstas en la propia Constitución.

- De igual forma, el citado numeral prevé que las normas relativas a los derechos humanos se han de interpretar conforme a la Constitución Federal y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo siempre la protección más amplia a las personas.

- Asimismo, dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo cual el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en términos de ley.

**"Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

"...

"X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; ..."

<sup>21</sup> **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. ..."



- Por otro lado, el artículo 133 de la Constitución Federal<sup>22</sup> declara que los tratados internacionales son Ley Suprema de la Unión y, expresamente, ordena a los Jueces de los Estados ajustar sus actos a dichos tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o normas generales de las entidades federativas.

- Además de lo anterior, en el artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>23</sup> se prevé que los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. De una interpretación sistemática de este precepto, el Pleno consideró con alcance respecto al cumplimiento de los tratados internacionales por parte de los titulares de los gobiernos estatales, máxime que conforman la Ley Suprema de la Unión.

- Adicionalmente, en el artículo 117, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que en ningún caso las entidades federativas pueden celebrar tratados con potencias extranjeras. De darse ese hecho, todo lo establecido en los tratados celebrados con las potencias extranjeras carecería de fuerza de ley para los habitantes de la entidad respectiva; esto, se reitera, porque las únicas autoridades con facultades constitucionales para celebrar y aprobar tratados internacionales recaen en el presidente de la República y el Senado, respectivamente.

68. En ese sentido, como se sostuvo en el precedente referido, considerando que determinados tratados internacionales integran la Ley Suprema de la Unión y, por ende, son de aplicación directa, se sigue que el legislador potosino se encontraba impedido para establecer que los mismos funjan como disposiciones supletorias de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desapa-

<sup>22</sup> **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

<sup>23</sup> **Artículo 120.** Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales."





rición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí.

69. En consecuencia, lo conducente es declarar la **invalidez** del artículo 6o., en la porción normativa "*y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí.

70. Estas consideraciones son vinculantes 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

## VII. EFECTOS

71. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la ley reglamentaria,<sup>24</sup> 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.

72. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de

<sup>24</sup> **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."



San Luis Potosí, en las porciones normativas "**la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;**", "**la Ley General de Víctimas**", así como "**y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**".

73. Para mayor claridad, el texto del artículo 6o. de la ley impugnada deberá leerse como sigue:

**"Artículo 6o.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en ~~la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal; el Código Penal del Estado de San Luis Potosí; el Código Civil para el Estado de San Luis Potosí; la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención a Víctimas; y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.~~"

74. No pasa inadvertido para esta instancia la solicitud que formuló la accionante –en el apartado XI de su demanda– en el sentido de hacer extensiva la invalidez a otras "*normas que estén relacionadas*", sin que especificara alguna en particular.

75. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que no es procedente hacer extensivos los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la ley impugnada porque no se advierte diverso precepto cuya validez dependa de las porciones normativas declaradas inválidas o que contenga el mismo vicio de inconstitucionalidad.

76. **Retroactividad.** La invalidez surtirá efectos retroactivos únicamente en materia penal al tres de enero de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

77. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** De conformidad con las conclusiones alcanzadas en esta resolución, la invalidez de las porciones normativas del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí



con efectos retroactivos en materia penal surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de la presente resolución al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

78. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

79. **Notificaciones.** Para el eficaz cumplimiento de la decisión alcanzada, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de San Luis Potosí, así como al Tribunal Colegiado en Materia Penal y al de Apelación del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa.

80. Las consideraciones relativas a la retroactividad y a la fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez y notificaciones son vinculantes 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

81. Las consideraciones relativas a que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia, son vinculantes 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra.

## VIII. DECISIÓN

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.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 6o., en sus porciones normativas "la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;", "la Ley General de Víctimas", así como "y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0132, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de enero de dos mil veintidós, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada surtirá sus **efectos retroactivos** al tres de enero de dos mil veintidós, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, de conformidad con su apartado VII.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** 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 por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, 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.



### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 6o., en sus porciones normativas "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;", "la Ley General de Víctimas", así como "y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que: 1) La invalidez decretada surtirá efectos retroactivos al tres de enero de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado; 2) La declaratoria de invalidez surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de la presente resolución al Congreso del Estado de San Luis Potosí, y 4) Para el eficaz cumplimiento de la decisión alcanzada, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de San Luis Potosí, así como al Tribunal Colegiado en Materia Penal y al de Apelación del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa.

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, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat,



Layneze Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente determinar que 3) Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. La señora Ministra presidenta Piña Hernández 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta 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 31 de mayo de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 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 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 27/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el siete de marzo de dos mil veintitrés el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 27/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 6o., en la porción normativa: "*la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;*", "*la ley General de Víctimas*", así como "*y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particu-



lares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí,<sup>1</sup> expedida mediante Decreto 0132 publicado el dos de enero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa. La norma regula la figura de supletoriedad en la Ley impugnada.

El estudio del precepto impugnado se divide en apartados donde se analizan diversas porciones normativas del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, en el siguiente orden: El primero. Estudio de las porciones normativas "Ley General" y "la Ley General de Víctimas"; Segundo. Estudio de las porciones normativas, "el Código Nacional de Procedimientos Penales", "el Código Penal Federal" y, por último, el estudio de la porción normativa "y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte".

La mayoría de Ministras y Ministros votó por la invalidez de las porciones normativas impugnadas, por considerar que son violatorias del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, en virtud de que la legislación local no puede establecer la supletoriedad de normas que son de observancia directa en todo el territorio nacional.

En ese sentido, suscribo este voto para desarrollar las razones por las que voté por la invalidez total del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí.

## **I. Artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí.**

### **a. Criterio mayoritario**

El artículo 6o. impugnado establece el régimen supletorio para la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares,

<sup>1</sup> **Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí**

"**Artículo 6o.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal; el Código Penal del Estado de San Luis Potosí; el Código Civil para el Estado de San Luis Potosí; la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención a Víctimas; y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."



y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, es decir, que en todo lo no previsto en la ley, serán aplicables la *Ley General*, el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, el *Código Penal Federal*, el *Código Penal del Estado de San Luis Potosí*, el *Código Civil para el Estado de San Luis Potosí*, la *Ley General de Víctimas*, la *Ley de Atención a Víctimas* y los *Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*.

La mayoría del Pleno declaró la inconstitucionalidad únicamente de la porción "*la Ley General*", "*la Ley General de Víctimas*", "*el Código Nacional de Procedimientos Penales*; el *Código Penal Federal*", y "*los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*", ya que, tales ordenamientos no pueden preverse como parte del régimen supletorio de la legislación local, porque el Congreso estatal carece de competencia para ello.

Al respecto de la *Ley General* y la *Ley General de Víctimas*, se señala que es parte del fundamento de validez de la ley impugnada, por lo que no puede ser al mismo tiempo de aplicación supletoria, toda vez que, es de observancia obligatoria en todo el país y de aplicación directa para las entidades federativas.

En cuanto al Código Nacional de Procedimientos Penales y al Código Penal Federal, se decidió que tampoco puede ser previsto como supletorio, debido a que la legislación procedimental penal es una materia única cuya regulación es exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General,<sup>2</sup> los Congresos locales carecen de competencias para regular esa materia, pudiendo emitir solamente normativa complementaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Finalmente, respecto a los Tratados Internacionales, se estableció que éstos son de aplicación directa, pues integran la Ley Suprema de la Unión, de conformidad con el artículo 133 constitucional,<sup>3</sup> por lo que la legislatura local está impedida para establecer que sean de aplicación supletoria a la ley local.

<sup>2</sup> **Constitución General**

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

"XXI. Para expedir: ...

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

<sup>3</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la





## b. Razones de disenso

Contrario a lo resuelto por la mayoría del Pleno, considero que la invalidez del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, no tuvo que limitarse a las porciones normativas impugnadas "... *la Ley General*", "*la Ley General de Víctimas*", "*el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal*", y "*los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ...*", sino que debió invalidarse en su totalidad.

El artículo 6o. impugnado de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí<sup>4</sup> dispone que "*En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal; el Código Penal del Estado de San Luis Potosí; el Código Civil para el Estado de San Luis Potosí; la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención a Víctimas; y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.*"

Al respecto considero que tuvo que declararse la invalidez total del artículo, toda vez que, como lo he reiterado en diversos precedentes,<sup>5</sup> la supletoriedad en materia de desaparición forzada ya fue regulada por el Congreso de la Unión en ejercicio de su competencia constitucional,<sup>6</sup> al expedir la Ley General

---

República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

<sup>4</sup> **"Artículo 6o.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal; el Código Penal del Estado de San Luis Potosí; el Código Civil para el Estado de San Luis Potosí; la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención a Víctimas; y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

<sup>5</sup> Acción de inconstitucionalidad 79/2019, resuelta el veintitrés de abril de dos mil veinte; la acción de inconstitucionalidad 128/2019, resuelta el veintiuno de julio de dos mil veinte; y, en la acción de inconstitucionalidad 88/2019, resuelta el dieciocho de enero de dos mil veintiuno.

<sup>6</sup> **Constitución General**

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

"...

"XXI. Para expedir:



en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas –específicamente en su artículo 6o.–<sup>7</sup> y por tanto, no le es disponible a los Congresos de las entidades federativas variar esta norma.

En efecto, el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General<sup>8</sup> establece la facultad exclusiva para emitir una Ley General en la materia de desapariciones forzadas que contemple, como mínimo, los tipos penales, sanciones, distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno; creando así, un solo sistema normativo en la materia.

Dentro de ese sistema normativo, el Congreso de la Unión se encargó de legislar, entre otros aspectos, la supletoriedad de normas en materia de desapariciones forzadas y estableció que, para todo aquello no previsto en la ley, serán aplicables las disposiciones del *Código Nacional de Procedimientos Penales*, *el Código Penal Federal* y *las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley*

---

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

<sup>7</sup> **Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**

"**Artículo 6.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

<sup>8</sup> **Constitución General**

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

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios."



*General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.*<sup>9</sup>

Así, toda vez que el Congreso de la Unión ya ha regulado la figura de supletoriedad en esta materia desde la Ley General, incluyendo la referencia a las legislaciones civiles en la materia, no puede haber una supletoriedad específica para las leyes locales. De permitirse que exista una supletoriedad específica para los silencios de la Ley local, se generaría un conflicto en torno a si se debe aplicar la regla de supletoriedad de la Ley General o de la Ley local, pues ambos ordenamientos se complementan y serían aplicables para regular una misma materia en un mismo ámbito espacial: la desaparición forzada de personas en el Estado de San Luis Potosí.

Por tanto, considero que el precepto impugnado es inconstitucional en su totalidad al variar la regla de supletoriedad prevista en el artículo 6 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, aspecto para el cual el Congreso estatal carece de competencia, al haber sido regulado por el Congreso de la Unión en ejercicio de su competencia exclusiva.

\*\*\*

Por las razones expuestas, considero que debió declararse inválido en su totalidad el artículo 6o de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí y no sólo las porciones normativas "*la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;*", "*la ley General de Víctimas*", así como "*y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*".

Este voto se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>9</sup> **Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**

"**Artículo 6.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."



**I. 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, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE, ESTADO DE CAMPECHE TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 73, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DE CAMPECHE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA, AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN DE LAS NORMAS GENERALES OBJETO DE LA CONTROVERSIA.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA SUPLIR AL SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO DEL ESTADO PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN NOMBRE DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL (ARTÍCULOS 125, FRACCIÓN XXIII, Y 129 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 42, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**VI. PRINCIPIO DE ANUALIDAD. DE ACUERDO CON ÉSTE, LA VIGENCIA DE LAS NORMAS CONTENIDAS EN LAS LEYES DE INGRESOS Y EGRESOS CONCLUYE CON EL EJERCICIO FISCAL QUE REGULA.**



**VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER CONCLUIDO SU VIGENCIA (ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 174 QUE CONTIENE LA "ZONIFICACIÓN CATASTRAL Y TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023").**

**VIII. CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS.**

**IX. HACIENDA MUNICIPAL. SE INTEGRA CON LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A CARGO DEL MUNICIPIO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISOS A) Y C), PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**X. HACIENDA MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS REGULA EL MARCO RELATIVO A LA FACULTAD DE INICIATIVA DE LOS MUNICIPIOS EN LA MATERIA DE INGRESOS EN SUS ÁMBITOS TERRITORIALES.**

**XI. HACIENDA MUNICIPAL. ALCANCE DE LOS PRINCIPIOS DE LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL, INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LOS MUNICIPIOS Y EXISTENCIA DE FUENTES DE INGRESO RESERVADAS A ÉSTOS.**

**XII. HACIENDA MUNICIPAL. PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE ESTABLECER EXENCIONES O SUBSIDIOS EN FAVOR DE PERSONA O INSTITUCIÓN ALGUNA RESPECTO A LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SALVO BIENES DE DOMINIO PÚBLICO CON CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS.**

**XIII. HACIENDA MUNICIPAL. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ES UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS CONGRESOS LOCALES.**



**XIV. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. LA PROPUESTA REALIZADA POR LOS MUNICIPIOS A LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA SU ELABORACIÓN GOZA DE VINCULATORIEDAD DIALÉCTICA.**

**XV. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE CONSTITUYE UN LÍMITE A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN TRIBUTARIA POR PARTE DEL LEGISLADOR Y UNA CONCRECIÓN DE LA FACULTAD DE INICIATIVA EN MATERIA DE INGRESOS RECONOCIDA A LOS MUNICIPIOS.**

**XVI. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.**

**XVII. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, AL MODIFICAR O DENEGAR LA PROPUESTA DE INICIATIVA DE LEY PRESENTADA POR LOS MUNICIPIOS, ESTÁN OBLIGADAS A MOTIVAR RACIONALMENTE LOS CAMBIOS REALIZADOS A LA PROPUESTA ORIGINAL CON LOS ELEMENTOS QUE APORTE EL MUNICIPIO.**

**XVIII. HACIENDA MUNICIPAL DE CAMPECHE, DEL ESTADO DE CAMPECHE. LA OMISIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL DE CUMPLIR CON UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE PARA MOTIVAR EL DISTANCIAMIENTO ENTRE LA PROPUESTA PRESENTADA POR UN MUNICIPIO Y LA APROBADA POR EL CONGRESO DEL ESTADO, RESPECTO DE LAS TABLAS DE ZONIFICACIÓN CATASTRAL Y DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO ANTEPENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 174 QUE CONTIENE LA ZONIFICACIÓN CATASTRAL Y TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).**



**XIX. HACIENDA MUNICIPAL DE CAMPECHE, DEL ESTADO DE CAMPECHE. LA EXCLUSIÓN DE LA INCORPORACIÓN DE FRACCIONAMIENTOS DE RECIENTE CREACIÓN, ASÍ COMO EL DE UN TIPO DE SUELO DE LAS TABLAS DE ZONIFICACIÓN CATASTRAL TRASCIENDE A LOS INGRESOS DE ESA HACIENDA, POR LO QUE EL LEGISLADOR ESTATAL ESTÁ OBLIGADO A EXPRESAR UNA MOTIVACIÓN PROPORCIONAL, RACIONAL Y SUFICIENTE PARA JUSTIFICARLA Y NO ATENDER A LA PROPUESTA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 174 QUE CONTIENE LA "ZONIFICACIÓN CATASTRAL Y TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023").**

**XX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.**

**XXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL DECRETO IMPUGNADO PARA EL ÚNICO EFECTO DE QUE EL CONGRESO LOCAL, EN UN PLAZO NO MAYOR A TREINTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SEA NOTIFICADA LA RESOLUCIÓN, SE PRONUNCIE DE MANERA MOTIVADA, RAZONADA, OBJETIVA Y CONGRUENTE RESPECTO DE LAS PROPUESTAS QUE DESATENDIÓ COMPRENDIDAS EN LA INICIATIVA MUNICIPAL O, DE LO CONTRARIO, DENTRO DEL MISMO PLAZO, LAS INCORPORA AL TEXTO NORMATIVO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 174 QUE CONTIENE LA "ZONIFICACIÓN CATASTRAL Y TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 214/2023. MUNICIPIO DE CAMPECHE, CAMPECHE. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2023. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Tema:** Determinar si el Congreso del Estado de Campeche se apartó justificadamente de la iniciativa municipal, al expedir el Decreto Número 174 que



contiene la "Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés".

	Apartado	Decisión	Páginas
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	<b>PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Se tiene por efectivamente impugnado el Decreto 174.	3
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	3
IV.	<b>LEGITIMACIÓN (ACTIVA Y PASIVA)</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada y por conducto del funcionario con facultades al efecto.  Los demandados tienen legitimación en la controversia, además de que comparecieron por quienes tienen facultades para ello.	4
V.	<b>CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO</b>	Se exponen medularmente los conceptos de invalidez que hizo valer el Municipio promovente, así como las contestaciones que formularon los Poderes demandados.	7
VI.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	Se sobresee respecto del artículo tercero transitorio del decreto impugnado, por cesación de efectos.	11
VII.	<b>ESTUDIO</b>	Son fundados los conceptos de invalidez del Municipio accionante, en virtud de que el Congreso Local no aportó argumentos razonables para apartarse de la iniciativa propuesta.	15
VIII.	<b>EFFECTOS</b>	El Congreso Local, en un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que sea notificada esta resolución, <b>debe pronunciarse de manera motivada, razonada, objetiva y congruente</b> respecto de las propuestas que desatendió	40





		<p>comprendidas en la iniciativa municipal <b>o, de lo contrario, dentro del mismo plazo, debe incorporarlas al texto normativo.</b></p>	
<p>IX.</p>	<p><b>DECISIÓN</b></p>	<p>PRIMERO.—Es <b>parcialmente procedente y fundada</b> la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se <b>sobresee</b> en la presente controversia constitucional respecto del artículo transitorio tercero del Decreto Número 174, que contiene la Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche, para el ejercicio fiscal 2023, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintidós, por las razones expuestas en el apartado VI de esta ejecutoria.</p> <p>TERCERO.—Se declara la <b>invalidéz</b> del Decreto Número 174, que contiene la Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche, para el ejercicio fiscal 2023, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintidós, con la salvedad precisada en el resolutivo anterior, <b>para el único efecto</b> de que el Congreso del Estado de Campeche, en un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la notificación de estos puntos resolutivos a dicho Congreso, se pronuncie de manera motivada, razonada, objetiva y congruente respecto de las propuestas que desatendió comprendidas en la iniciativa municipal o, de lo contrario, dentro del mismo plazo, incorpore al texto normativo dichas propuestas, de</p>	<p>43</p>



		<p>conformidad con los apartados VII y VIII de esta decisión.</p> <p>CUARTO.—La declaración de invalidez decretada <b>surtirá sus efectos</b> a partir de los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Campeche, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.</p> <p>QUINTO.—<b>Publíquese</b> esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	--	--

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **siete de septiembre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 214/2023, promovida por el Municipio de Campeche en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Campeche.

La litis en este asunto se circunscribe a verificar si el Congreso del Estado se apartó justificadamente de la iniciativa municipal al expedir el Decreto Número 174 que contiene la "Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés".

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Demanda.** Por escrito presentado el trece de febrero de dos mil veintitrés a través del Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,



el **Municipio de Campeche, Campeche**, por conducto de su síndica de Asuntos Jurídicos, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, en la que designó como acto impugnado el Decreto Número 174 que contiene la "Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintidós.

2. El Municipio actor señaló como preceptos violados los artículos 14, 16 y 115, fracción IV, incisos a) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expuso los conceptos de invalidez que estimó convenientes.

3. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de catorce de marzo de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 214/2023 y lo turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán.

4. Posteriormente, por acuerdo de diez de abril de dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Campeche y ordenó emplazar a dichas autoridades para que presentaran su contestación. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

5. **Contestación de las autoridades demandadas.** Por acuerdo de seis de junio de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo a los Poderes Legislativo del Estado de Campeche, por conducto del encargado del despacho de su Secretaría General, y Ejecutivo del Estado, por conducto de su consejero jurídico, dando contestación a la demanda.

6. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento y de expresar manifestación alguna.

7. **Audiencia y cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el doce de julio de dos mil veintitrés se celebró



la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que en términos del diverso 34 de la propia ley, se hizo constar que la comparecencia del Municipio actor y de los Poderes locales demandados, se relacionaron las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, y se asentó que las indicadas partes formularon alegatos.

8. Finalmente, mediante acuerdo de trece de julio de dos mil veintitrés, el Ministro instructor decretó el cierre de la instrucción.

## **I. COMPETENCIA**

9. Este Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 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 en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General 1/2023 de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre una entidad federativa y uno de sus Municipios, en relación con un decreto legislativo.

## **II. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO**

10. El Decreto Número 174 que contiene la "Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintidós.

## **III. OPORTUNIDAD**

11. El 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, dispone que el plazo para la presentación de la demanda de la controversia constitucional será: "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", mientras que el artículo 3, fracción II, del mismo ordenamiento legal indica que en el cómputo de los plazos "se contarán sólo los días hábiles"; lo que revela que **el plazo para promover una controversia constitucional contra una disposición de observancia general es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que haya sido publicada.**

12. En el caso, el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el veinte de diciembre de dos mil veintidós, **por lo que el plazo para promover la presente controversia constitucional transcurrió del dos de enero al trece de febrero siguientes.**<sup>1</sup>

13. Luego, si la demanda se presentó a través del Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **el trece de febrero de dos mil veintitrés**, es claro que la promoción de la controversia constitucional es **oportuna.**

#### IV. LEGITIMACIÓN

14. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal establece que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... **i) Un Estado y uno de sus Municipios**", sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Conforme a lo cual, se infiere lo siguiente:

15. **A. Legitimación activa.** Los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria<sup>2</sup> señalan que tendrá el carácter de actor, la entidad,

<sup>1</sup> Dado que se descuentan los días comprendidos entre el veintiuno y el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, por corresponder al receso correspondiente al primer periodo de sesiones de este Alto Tribunal conforme a los artículos 3 y 139 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los días uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero; cuatro y cinco de febrero –por ser sábados y domingos–, y seis de febrero, por haber sido inhábiles en términos del artículo 143 del indicado ordenamiento legal y del punto primero, incisos a), b), c), d) y e), del Acuerdo General Número 18/2013 del Tribunal Pleno.

<sup>2</sup> "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:  
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."



Poder u órgano que la promueva, quien deberá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en términos de la normatividad que lo rige, esté facultado para representarlo.

16. En el caso, la demanda fue promovida por el Municipio de Campeche, Campeche, lo que revela que se configura la **legitimación activa**, dado que se trata de un Municipio de una entidad federativa que además, acude al medio de defensa a través de quien tiene facultades para representarlo, a saber, su síndica de Asuntos Jurídicos, quien, conforme al artículo 73, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche,<sup>3</sup> tiene la atribución de representación jurídica en los litigios. Funcionaria que además, acredita su personalidad con copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección para el Ayuntamiento del Municipio de Campeche para el periodo de gobierno comprendido de dos mil veintiuno a dos mil veinticuatro, así como con la copia certificada del acta de veintiséis de septiembre de dos mil veintiuno de la décimo novena sesión solemne de dicho Ayuntamiento, en la que tomó protesta para ocupar el cargo.

17. **B. Legitimación pasiva.** Los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria<sup>4</sup> señalan que tendrá el carácter de demandado o demandada, la entidad, Poder u órgano que hubiese emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, quien deberá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en términos de la normatividad que lo rige, esté facultado para representarlo.

---

"**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."

<sup>3</sup> "**Artículo 73.** El síndico de Asuntos Jurídicos tendrá las facultades y obligaciones siguientes: ...

"**IV.** Representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Pública Municipal, con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, así como para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros; ..."

<sup>4</sup> "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"**II.** Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia."



18. En el caso, se designaron como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Campeche, lo que revela que se configura la **legitimación pasiva**, dado que se trata de Poderes de una entidad federativa que, además, acuden al medio de defensa a través de quienes tienen facultades para representarlos, habida cuenta de que:

a. El Poder Legislativo compareció por conducto de su subsecretario de Servicios Parlamentarios, quien, en términos de los artículos 125, fracción XXIII,<sup>5</sup> y 129<sup>6</sup> de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, tiene la atribución de suplir al secretario general en sus funciones de representación jurídica en las controversias constitucionales. Funcionario que además, acreditó su personalidad con copia certificada del nombramiento que para ocupar aquel cargo le fue expedido por el presidente de la Junta de Gobierno y Administración del Estado el uno de diciembre de dos mil veintidós.

b. El Poder Ejecutivo compareció por conducto de su consejero jurídico, quien, de acuerdo con el artículo 42, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche,<sup>7</sup> cuenta con la representación legal en las controversias constitucionales. Funcionario que además, acreditó su personalidad con copia certificada del nombramiento que para ocupar aquel cargo le fue expedido por la Gobernadora del Estado el uno de enero de dos mil veintidós.

<sup>5</sup> **Artículo 125.** La Secretaría General del Congreso tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

...

**"XXIII.** Representar, por conducto de su titular, al Pleno del Congreso, su Mesa Directiva, su Junta de Gobierno y Administración y sus Comisiones de Enlace, así como a los presidentes de estas cuatro últimas, en los juicios de amparo, **controversias constitucionales** y acciones de inconstitucionalidad, así como en todos aquellos procesos contenciosos y no contenciosos, del fuero común o del fuero federal, en los que aquellos intervengan con cualquier carácter."

<sup>6</sup> **Artículo 129.** En sus faltas temporales el Secretario General del Congreso será suplido por el Subsecretario de Servicios Parlamentarios y a falta de éste por el Subsecretario de Servicios Administrativos y Financieros."

<sup>7</sup> **Artículo 42.** A la Consejería Jurídica le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

**"X.** Representar legalmente a la Gobernadora o al Gobernador del Estado en los procedimientos, juicios o asuntos litigiosos, juicios de amparo, **controversias constitucionales**, acciones de inconstitucionalidad, o cualquier otro proceso de índole constitucional, así como todos aquellos procesos contenciosos y no contenciosos, del fuero común o del fuero federal, en los que tenga intervención la Gobernadora o el Gobernador, salvo los que por disposición expresa de la ley, tenga la representación otro Organismo Centralizado."



## V. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

19. **Conceptos de invalidez.** La síndica de asuntos jurídicos del Municipio de Campeche expuso dos conceptos de invalidez, en los que medularmente sostuvo lo siguiente:

- El artículo 115, fracción IV, incisos a) y c), de la Constitución Federal otorga a los Municipios la facultad de proponer a las Legislaturas Estatales, entre otros aspectos, las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las construcciones inmobiliarias, lo que constituye el "principio de reserva de fuentes de ingresos", conforme al cual esas Legislaturas no pueden determinar con absoluta libertad las modificaciones a esas tablas, a efecto de asegurar a los Municipios la disposición de ciertos ingresos para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

- Las propuestas de los Ayuntamientos no son estrictamente vinculantes, pero implican la imposibilidad de que la Legislatura introduzca cambios sin justificarlos en argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en alguna etapa del proceso que da lugar a la disposición resultante. Esto es, aun cuando la decisión final corresponde al Congreso Local, lo cierto es que éste debe dar el peso suficiente a la opinión del Municipio a través de la motivación suficiente que, en su caso, explique por qué se aparta de la propuesta.

- Además, el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales deberá atender a un criterio de razonabilidad, por lo que sus argumentos deberán ser cualitativamente superiores a los expresados en la propuesta municipal, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de motivos expuestos en esta última, sobre todo porque las motivaciones de las iniciativas constitucionales no constituyen un requisito constitucional.

- El principio de motivación objetiva y razonable funciona como un límite a la libertad de configuración del legislador local por lo que hace a los tributos, y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocidos los Municipios en la Constitución Federal. De ahí que cuando el Congreso se aparta de la iniciativa presentada por el Ayuntamiento, sin aportar





fundamentos y motivos que justifiquen dicha determinación, soslaya el alcance de esa facultad legislativa compartida y se torna en una decisión arbitraria.

- Aun cuando la facultad de los Ayuntamientos para proponer a las Legislaturas estatales las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre materia inmobiliaria es de rango constitucional, el legislador estatal ignoró de manera franca y abierta el ejercicio de esa atribución en perjuicio del ahora Municipio actor.

- Frente a la propuesta del Ayuntamiento del Municipio de Campeche, el legislador estatal no proporcionó motivación suficiente para sostener su determinación de apartarse de esa propuesta, ya que se limitó a hacer argumentos generales sin exponer razonamientos técnicos, no obstante que su deber era hacer un estudio proporcional con el alcance de lo que se le planteó. Vicio que además, derivó en perjuicios financieros, ya que se redujo la recaudación que correspondía al Municipio a pesar de que éste se encuentra protegido por el principio de fuentes.

- La intención de la propuesta del Municipio fue su fortalecimiento financiero, mientras que la Legislatura Local desestimó puntos medulares de su iniciativa –como la incorporación de ciertos fraccionamientos–, sin razonar y sopesar, de manera proporcional, la afectación que ello pudiera causarle, lo que se constituye en una privación de los recursos que le son necesarios para hacer frente a sus obligaciones inherentes.

- El presupuesto del Municipio se formuló con base en ingresos estimativos, pero sin atender a la propuesta municipal y, por ende, disminuye los recursos que el Ayuntamiento hubiera recibido, de forma tal que éste no contará con los haberes suficientes para enfrentar sus compromisos.

- En las relatadas condiciones, estima que el decreto impugnado vulnera los principios de libre administración pública municipal, integridad de los recursos económicos y reserva de fuentes de ingresos.

- Finalmente, considera que resultan aplicables al caso las consideraciones vertidas por este Alto Tribunal en las controversias constitucionales 14/2004, 13/2006, 15/2006, 18/2006 y 1/2015.



**20. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Campeche.** En su escrito, manifestó esencialmente lo siguiente:

- El Municipio no aportó, en su propuesta, los elementos suficientes para que el Congreso Estatal la aprobara en sus exactos términos ni remitió el dictamen de la comisión de hacienda en el que se expusieran las razones o intenciones de esa propuesta, por lo que no es posible alegar una vulneración a los principios de libre administración pública municipal, integridad de los recursos económicos y reserva de fuentes.

- El proceso legislativo que originó la publicación del decreto impugnado cumplió con todas las exigencias previstas por los artículos 46, 47, 48 y 49 de la Constitución del Estado de Campeche y 73 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, por lo que no adolece de vicio de constitucionalidad alguno.

**21. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.** Esta autoridad esgrimió los argumentos de defensa que se resumen a continuación:

- La tabla de valores unitarios de suelo aprobada por el Congreso Estatal es la misma que remitió el Municipio accionante en el proyecto de iniciativa en comento, por lo que no existió modificación alguna.

- La Legislatura Local decidió mantener los montos del impuesto establecidos en el ejercicio fiscal dos mil veintidós, en virtud de las condiciones actuales de la economía y los efectos que generó la inflación, lo cual constituye una razón objetiva y razonable para apartarse de la propuesta planteada por el Municipio, pues de los principios de equidad y proporcionalidad de los tributos se desprende la obligación estatal de garantizar que las tarifas tributarias sean acordes a la capacidad económica de los contribuyentes, ponderando el bienestar social.

- El Congreso del Estado de Campeche fundó y motivó de manera objetiva las razones por las cuales se alejaba de la iniciativa presentada por el Municipio, actuando así en estricto apego a las facultades a las que se refieren los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Federal, y 54, fracción XXXII, y 107 de la Constitución Local.



## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

22. Este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>8</sup> que establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o acto impugnado, esto es, cuando hayan dejado de surtir efectos jurídicos.

23. A diferencia del resto de las normas, cuya vigencia no se agota con su aplicación y sus efectos se prolongan en el tiempo, siempre y cuando no sean reformadas, derogadas o abrogadas a través del mismo procedimiento llevado a cabo para su creación, las disposiciones contenidas en las leyes de ingresos y de egresos y el resto de los ordenamientos que les dan contenido o que de ellas dependen, están sujetas al **principio de anualidad**, de acuerdo con el cual su vigencia concluye con el ejercicio fiscal que regulan.

24. Este principio se advierte del artículo 116, fracción II, cuarto párrafo, de la Constitución Federal<sup>9</sup> que establece, en la parte que interesa, que corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente; principio que se refleja en el artículo 54 Bis de la Constitución Política del Estado de Campeche,<sup>10</sup> que dispone que el Congreso

<sup>8</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

<sup>9</sup> **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

**"II.** ...

**"Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente."**

<sup>10</sup> **Artículo 54 bis.** El H. Congreso del Estado recibirá a más tardar el 19 de noviembre de cada año las iniciativas de **Ley de Ingresos y de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal siguiente y, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, las iniciativas de Ley de Ingresos de los Municipios.** Cuando la Gobernadora o el Gobernador del Estado inicie su encargo en la fecha prevista en el Artículo 63 de esta Constitución, deberá entregar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado a más tardar el día 30 de noviembre



Local, a más tardar el veinte de diciembre de cada año, se ocupará de analizar, discutir y, en su caso, modificar y aprobar la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado y las Leyes de Ingresos de los Municipios para el ejercicio fiscal siguiente, para lo cual, deberán ser presentados los proyectos respectivos hasta el diecinueve y el treinta de noviembre, respectivamente, a efecto de que puedan regir a partir del uno de enero inmediato.

25. Más aún, el artículo 54 de la propia Constitución Local<sup>11</sup> prevé que el legislador deberá aprobar anualmente las contribuciones y demás ingresos que deban corresponder tanto al Estado como a los Municipios para cubrir su correspondiente presupuesto anual de egresos; lo que revela que los cuerpos legales o decretos vinculados con estas contribuciones o ingresos públicos comparte esa naturaleza anual y, en ese tenor, su vigencia depende directamente de la de los presupuestos de egresos en los cuales se basan.

26. Ahora bien, en el caso, se impugnó el Decreto Número 174 que contiene la "Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción

---

de ese año, aunque podrá solicitar una prórroga de hasta cinco días naturales para su entrega al H. Congreso. **El H. Congreso del Estado deberá examinar, discutir, modificar y en su caso aprobar la Ley de Ingresos y la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado y las leyes de ingresos municipales a más tardar el 20 de diciembre de cada año.** Los HH. Ayuntamientos deberán aprobar anualmente sus presupuestos de egresos para el siguiente ejercicio fiscal, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto que someta a su consideración el Presidente Municipal a más tardar el día 31 de diciembre de cada año, considerando los ingresos autorizados por el H. Congreso del Estado en la Ley de Ingresos Municipal correspondiente."

<sup>11</sup> **"Artículo 54.** Son facultades del Congreso: ...

**"III.** Aprobar en forma anual:

**"a)** Las contribuciones y demás ingresos que deban corresponder al Estado para cubrir su presupuesto anual de egresos;

**"b)** La Ley de Presupuesto de Egresos del Estado que someta a su consideración el gobernador, una vez aprobadas las contribuciones e ingresos a que se refiere el inciso anterior. Asimismo, deberá incluir en dicha ley las erogaciones plurianuales necesarias para cubrir obligaciones derivadas de financiamientos, proyectos de infraestructura y contratos de asociación público privada que se tenga previsto celebrar en el ejercicio o que se hubieren celebrado en ejercicios anteriores; las erogaciones y partidas correspondientes para el pago de financiamientos, proyectos de infraestructura y contratos de asociación público privada deberán incluirse en las subsecuentes leyes de presupuesto de egresos del Estado y éstas tendrán preferencia, conjuntamente con las prestaciones sociales, respecto de otras previsiones de gasto.

**"c)** Las contribuciones y demás ingresos que deban corresponder a los Municipios para cubrir anualmente su respectivo presupuesto de egresos; ..."



del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés", el cual sirve de base para el cálculo del impuesto predial y demás contribuciones a la propiedad inmobiliaria, desde luego, durante ese ejercicio fiscal.

27. Ese decreto, en su artículo tercero transitorio, dispone lo siguiente:

**"TERCERO:** Se autoriza el **20 %** de descuento en el pago del impuesto predial para el ejercicio fiscal 2023, a los contribuyentes que lo realicen dentro del mes de enero del año 2023, **el 15 % de descuento en el pago a los contribuyentes que lo efectúen dentro del mes de febrero de 2023 y el 10 % de descuento en el pago a los contribuyentes que lo efectúen dentro del mes de marzo de 2023; estos** descuentos se calcularán sobre la base gravable del impuesto predial."

28. Como se ve, esta disposición transitoria establece los descuentos para el pago del impuesto predial, a saber, del 20 % (veinte por ciento) si se paga en enero, del 15 % (quince por ciento) si se paga en febrero y del 10 % (diez por ciento) si se paga en marzo de dos mil veintitrés; sobre el cual, por cierto, la pretensión última del Ayuntamiento actor es que, para estos descuentos, rijan los montos que él propuso en la iniciativa que dio lugar al decreto impugnado en los términos siguientes:

**"TERCERO:** Se autoriza el **15 %** de descuento en el pago del impuesto predial para el ejercicio fiscal 2023, a los contribuyentes que lo realicen dentro del mes de enero del año 2023 **y el 10 % de descuento en el pago a los contribuyentes que lo efectúen dentro de los meses de febrero y marzo del 2023; ambos** descuentos se calcularán sobre la base gravable del impuesto predial."

29. Así, es claro que esta norma ha cesado en sus efectos, en tanto que su operatividad se ciñe exclusivamente a eventos que transcurrieron durante los primeros tres meses de este año, es decir, enero, febrero y marzo, que es el único tiempo en que es posible que los contribuyentes se beneficien de un descuento por pago anual anticipado del monto correspondiente al impuesto predial que les corresponda.



30. No se desconoce que el precepto transitorio en comento aún continúa vigente, dado que no ha sido derogado ni sustituido por otro y, menos aún, ha entrado en vigor un nuevo decreto; sin embargo, se insiste, la cesación de efectos deriva no de su desaparición del mundo jurídico, sino de que ya no puede ser aplicado ni, por ende, generar consecuencias hacia el futuro, dado que, aun cuando se declarara su invalidez, ya no sería posible que se produjeran sus efectos, es decir, aplicar los descuentos en los términos que pretende el Municipio actor, máxime que no es el caso en que pueda darse efectos retroactivos a la determinación que en el fondo pudiera adoptarse, al no tratarse de normas de naturaleza penal en términos del artículo 45 de la ley reglamentaria<sup>12</sup> y de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS."<sup>13</sup>

31. En consecuencia, **lo procedente es sobreseer en la controversia constitucional** respecto del artículo tercero transitorio del Decreto Número 174 que contiene la "Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés", conforme al criterio sustancial contenido en la parte conducente de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS."<sup>14</sup>

32. Dado que no se advierte la actualización de algún otro motivo de improcedencia, se procede al estudio de fondo del asunto.

<sup>12</sup> **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 registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."**

<sup>13</sup> Jurisprudencia P./J. 54/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página ochocientos ochenta y dos, registro digital: 190021.

<sup>14</sup> Jurisprudencia P./J. 9/2004, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo del dos mil cuatro, página novecientos cincuenta y siete, registro digital: 182049.



## VII. ESTUDIO

33. Son **fundados** los conceptos de invalidez a través de los cuales la parte actora expone argumentos dirigidos a demostrar su pretensión esencial, a saber, que el legislador local desconoció y transgredió su esfera de competencias, dado que modificó algunos aspectos de la propuesta municipal del decreto que contiene la zonificación catastral y los valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre materia inmobiliaria en el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, sin justificar, además, esa modificación de manera suficiente, lo que repercutió en el presupuesto asignado al Ayuntamiento en franco desconocimiento a la facultad que el artículo 115, fracción IV, incisos a) y c), de la Constitución Federal prevé en favor de los Municipios.

34. A efecto de demostrar la afirmación anterior, resulta pertinente reproducir el artículo 115, fracción IV, de la Ley Fundamental, que dice:

**"Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

**"IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

**"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 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."

35. Esta disposición constitucional regula las relaciones entre los Estados y sus Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, al tiempo que establece diversas garantías a favor de estos últimos y consagra los principios de: **a)** libre administración de su hacienda, **b)** integridad de los recursos económicos municipales; y, **c)** existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios.

36. Al respecto, adquiere relevancia que, entre los ingresos que corresponden a los Municipios, están las **contribuciones que establezcan las entidades**





**federativas** sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles; siendo que incluso, **las disposiciones estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de esos tributos**, salvo los bienes de dominio público que no estén siendo utilizados por entidades paraestatales o particulares para finalidades distintas a su objeto público.

37. En este escenario, en el proceso para expedir la normatividad estatal que regule esas contribuciones –que se insiste, corresponden al Municipio–, la propia Constitución Federal es expresa en asignar atribuciones específicas tanto a los Municipios como a las Legislaturas Locales, a saber: **1)** a los Ayuntamientos corresponde proponer las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que constituyan la base de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y **2)** al legislador estatal toca determinar en definitiva los valores unitarios y las tasas aplicables para el cobro de los indicados tributos, lo que se refleja en el momento en que aprueba las normas respectivas.

38. Sobre este tema, adquiere relevancia la **controversia constitucional 14/2004**,<sup>15</sup> fallada por este Tribunal Pleno el dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, en cuya ejecutoria se precisó lo siguiente:

- Los Congresos Estatales deben partir de la propuesta que hagan los Municipios para determinar las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

- La atribución de los Ayuntamientos de formular la iniciativa legislativa **goza de rango constitucional**, por lo que las Legislaturas Estatales sólo puedan alejarse de ella cuando provean los argumentos necesarios que **justifiquen**

<sup>15</sup> Por unanimidad de once votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de J. Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Mariano Azuela Güitrón.



**objetiva y razonablemente esa decisión**, ya que la confluencia de competencias constitucionales exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva y no meramente formal entre los Municipios proponentes y las Legislaturas que toman la decisión final.

- La regulación de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario, en el que la facultad de iniciativa concedida al Municipio no se agota con su sola presentación ante el Congreso Local. Por el contrario, dicha propuesta debe ser la base sobre la cual se construyan las leyes de ingresos respectivas considerando una "vinculatoriedad dialéctica", **que implica la imposibilidad de que la Legislatura Local introduzca cambios carentes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos al menos en alguna etapa del procedimiento legislativo.**

- La atribución para presentar la iniciativa por parte de los Municipios tiene un alcance superior al de fungir como simple elemento necesario para poner en movimiento a una maquinaria legislativa, por lo que si el congreso decide modificar la propuesta, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que no se hizo de manera arbitraria, sino conforme a un proceso de reflexión apoyado en razones sustentadas con una base objetiva y pública.

39. Del citado precedente derivaron las jurisprudencias siguientes:

- P./J. 122/2004,<sup>16</sup> de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).";

- P./J. 123/2004,<sup>17</sup> de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. LA REGULACIÓN DE LA MECÁNICA PARA EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO DEBE TOMAR EN CUENTA EN LO FUNDAMENTAL, EL VALOR DE LOS INMUEBLES."; y,

<sup>16</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veinticuatro, registro digital: 179823.

<sup>17</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veinticinco, registro digital: 179822.



• P./J. 124/2004,<sup>18</sup> de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE."

40. El mismo tema fue desarrollado nuevamente en la **controversia constitucional 15/2006**,<sup>19</sup> en cuya ejecutoria este Tribunal Pleno sostuvo que:

• La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales, debe desenvolverse como un auténtico diálogo que comienza con la presentación de la propuesta –que puede ir acompañada de una exposición de motivos– y continúa con la actuación de las Legislaturas Locales –la cual se desenvuelve, por una parte, en el trabajo en comisiones y, por otra, en el proceso de discusión, votación y decisión final del pleno–.

• La potestad de regulación originalmente reservada para el órgano legislativo se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de proponer iniciativas, por lo que aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la iniciativa del Ayuntamiento, mediante la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

• Por consiguiente, este principio de motivación objetiva y razonable funciona como un **límite a la libertad de configuración del legislador tratándose de los tributos en comento**; siendo que deberá expresar una motivación adecuada y proporcional en cada caso, atendiendo a dos parámetros, a saber:

<sup>18</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veintitrés, registro digital: 179907.

<sup>19</sup> En este aspecto, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Azuela Güitrón.



**I. El grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio.** En tanto la ley aprobada se aleje en mayor medida de la iniciativa municipal y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, el Congreso Estatal tendrá que formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

**II. La existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.** Tomando en cuenta la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, **al ejercerse la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de justificación exigible al congreso**, como se precisa a continuación:

**a) Ausencia de motivación.** Si bien la motivación de las iniciativas municipales no es un requisito constitucional, no debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que cuando no exista esa motivación en la propuesta, la labor del congreso se simplificará y **sólo deberá expresar en forma concisa pero racional los motivos por los cuales se deniega o modifica dicha propuesta;**

**b) Motivación básica.** Si la iniciativa contiene una motivación elemental o limitada, el parámetro de justificación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo la obligación de formular argumentos que desvirtúen lo sostenido por los Ayuntamientos;

**c) Motivación técnica.** En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de la propuesta; supuesto en el cual se incrementa el estándar de justificación del Congreso Estatal, quien se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.

- El criterio plasmado en estas reglas es cualitativo y no cuantitativo, es decir, su aplicación debe atender a la calidad de los argumentos más que a la



cantidad, de ahí que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia y no así de extensión.

- El escrutinio sobre el respeto a estas reglas se traduce más en una interdicción a la arbitrariedad del legislador que en la revisión minuciosa de las razones aportadas por las partes, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.

41. De la ejecutoria analizada derivaron diversas tesis jurisprudenciales, de las cuales destacan las siguientes:

- P./J. 111/2006,<sup>20</sup> de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN."

- P./J. 112/2006,<sup>21</sup> de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE."

- P./J. 113/2006,<sup>22</sup> de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN

<sup>20</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página mil ciento veintinueve, registro digital: 174091.

<sup>21</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página mil ciento treinta y uno, registro digital: 174089.

<sup>22</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página mil ciento veintisiete, registro digital: 174092.



ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES."; y,

• P./J. 114/2006,<sup>23</sup> de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES."

42. Los criterios vertidos en las controversias constitucionales analizadas han sido retomados en diversas ocasiones por este Alto Tribunal, entre ellas, en las ejecutorias que recayeron a las controversias constitucionales 16/2013,<sup>24</sup> 1/2015<sup>25</sup> y 23/2020,<sup>26</sup> falladas el tres de diciembre de dos mil trece, el siete de diciembre de dos mil quince y el ocho de diciembre de dos mil veinte, en las que se reiteró el criterio referido en párrafos precedentes que se ciñe a que **cuando el legislador estatal modifique o se aleje de la propuesta de iniciativa presentada por el Municipio de que se trate, tendrá la carga de justificar racionalmente los cambios realizados a la propuesta original, con base en los elementos que aporte el Ayuntamiento en la iniciativa correspondiente.**

43. Ahora, en la especie, el Municipio actor impugnó el Decreto Número 174 que contiene la "Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés", aduciendo, justamente, que el legislador local indebidamente se alejó de su iniciativa, sobre todo porque no justificó este desconocimiento. De ahí que conviene atender a ambos documentos a través del cuadro comparativo siguiente:

<sup>23</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página mil ciento veintiséis, registro digital: 174093.

<sup>24</sup> Por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Silva Meza.

<sup>25</sup> Por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales.

<sup>26</sup> En este aspecto, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



<p>Iniciativa del Municipio de Campeche, relativa a sus Tablas de Zonificación Catastral y de Valores Unitarios de Suelo y Construcción para el ejercicio fiscal 2023</p>	<p>Tablas de Zonificación Catastral y de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche, para el ejercicio fiscal 2023 publicada en el Periódico Oficial del Estado de Campeche</p>
<p>"<b>Artículo 1.</b> La división en Zonas y Sectores Catastrales de la Ciudad de San Francisco de Campeche, Municipio de Campeche, se encuentra referida en el plano denominado Zonificación Catastral de la Ciudad de San Francisco de Campeche del <b>ejercicio fiscal 2023, incluyendo a las colonias y fraccionamientos de reciente creación o registro</b>, mismo que forma parte inseparable del presente acuerdo como anexo número 1."</p> <hr/> <p>"<b>Artículo 2.</b> Para determinar el valor catastral del suelo a los predios urbanos se emplearán los valores asignados en el plano de Valores Unitarios del Suelo de la Ciudad de San Francisco de Campeche, del cual forma parte inseparable del presente decreto como anexo número 2; <b>así mismo, una vez determinado el valor catastral del predio, se aplicará la actualización de dicho valor, conforme al factor inflacionario publicado por el INPC que establece el INEGI y que toma como base el BANCO DE MÉXICO, para determinar las medidas financieras en las políticas públicas monetarias.</b></p> <p>"Las tablas mencionadas anteriormente, son las siguientes:</p>	<p>"<b>Artículo 1.</b> La división en Zonas y Sectores Catastrales de la Ciudad de San Francisco de Campeche, Municipio de Campeche, se encuentra referida en el plano denominado Zonificación Catastral de la Ciudad de San Francisco de Campeche del <b>ejercicio fiscal 2022, el cual prorroga su vigencia para el ejercicio fiscal 2023, tal como se encuentra establecido en el decreto número 25 expedido el 16 de diciembre de 2021 y publicado en el Periódico Oficial del Estado el 24 del mismo mes y año</b>, mismo que forma parte inseparable del presente decreto como anexo número 1."</p> <hr/> <p>"<b>Artículo 2.</b> Para determinar el valor catastral del suelo a los predios urbanos se emplearán los valores asignados en el plano de Valores Unitarios del Suelo de la Ciudad de San Francisco de Campeche, el cual forma parte inseparable del presente decreto como Anexo número 2 y que se manifiestan asimismo en las tablas siguientes:</p>



CLAVE O LETRA	COLOR	VALOR UNITARIO POR M2	CLAVE O LETRA	COLOR	VALOR UNITARIO POR M2
A	<b>ROSA</b> CENTRO HISTÓRICO COMERCIAL	\$2,246	A	<b>ROSA</b> CENTRO HISTÓRICO COMERCIAL	\$2,246
B	<b>VERDE MILITAR</b> AV. RESIDENCIALES Y DE SERVICIO	\$1,346	B	<b>VERDE MILITAR</b> AV. RESIDENCIALES Y DE SERVICIO	\$1,346
C	<b>AZUL CIELO</b> FRACC. RESIDENCIALES CAMPESTRES, CENTRO HISTÓRICO HABITACIONAL Y AVENIDAS COMERCIALES	\$1,234	C	<b>AZUL CIELO</b> FRACC. RESIDENCIALES CAMPESTRES, CENTRO HISTÓRICO HABITACIONAL Y AVENIDAS COMERCIALES	\$1,234
D	<b>ROJO</b> FRACC. RESIDENCIALES Y AVENIDAS COMERCIALES II	\$899	D	<b>ROJO</b> FRACC. RESIDENCIALES Y AVENIDAS COMERCIALES II	\$899
E	<b>MORADO</b> AVENIDAS COMERCIALES III Y FRACC. DE HABITACIÓN POPULAR	\$674	E	<b>MORADO</b> AVENIDAS COMERCIALES III Y FRACC. DE HABITACIÓN POPULAR	\$674
F	<b>VERDE PASTO</b> BARRIOS TRADICIONALES	\$617	F	<b>VERDE PASTO</b> BARRIOS TRADICIONALES	\$617
G	<b>AMARILLO</b> BARRIOS POPULARES	\$561	G	<b>AMARILLO</b> BARRIOS POPULARES	\$561
H	<b>VERDE PASTEL</b> UNIDADES HABITACIONALES	\$449	H	<b>VERDE PASTEL</b> UNIDADES HABITACIONALES	\$449
I	<b>CAFÉ</b> COLONIAS POPULARES	\$90	I	<b>CAFÉ</b> COLONIAS POPULARES	\$90
J	<b>BEIGE</b> POBLADOS Y AREAS SUBURBANAS	\$79	J	<b>BEIGE</b> POBLADOS Y AREAS SUBURBANAS	\$79
K	<b>GRIS</b> ÁREAS DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA	\$46	K	<b>GRIS</b> ÁREAS DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA	\$46
L	<b>VERDE BANDERA</b> ÁREAS ECOLÓGICAS RECREATIVAS	\$50	L	<b>VERDE BANDERA</b> ÁREAS ECOLÓGICAS RECREATIVAS	\$50





M	<b>AZUL REY</b> ZONA FEDERAL MARI-TIMO TERRESTRE	\$280
N	<b>CAFE TERRACOTA</b> LIBRAMIENTO CARRETERO	\$390
O	<b>NARANJA</b> ÁREA INDUSTRIAL	\$430

ZONA 1		
SECTOR	COLONIA O FRACCIONAMIENTO	VALOR UNITARIO
...	...	...
90	FRACC. LOS OLIVOS	D
91	COLONIA SAN CARALAMPIO	I
92	FRACC. LOS ENCINOS	E
93	FRACC. SECTOR KALA	H
94	FRACC. RESIDENCIAL VILLA MARINA	D
95	FRACC. CARZABELA BICENTENARIO	E
96	FRACC. BALUARTES	I
97	FRACCIONAMIENTO NOGALES	E
98	<b>FRACCIONAMIENTO LOS NARANJOS</b>	E

" ...

FRACCIONAMIENTO EN POBLADOS		
POBLADO	FRACCIONAMIENTO	VALOR UNITARIO
10	FRACC. CAMPESTRE IMI II	E
12	CLUB NAUTICO	J
12	CONDOMINIO "CAMPECHE COUNTRY CLUB"	D-J

M	<b>AZUL REY</b> ZONA FEDERAL MARI-TIMO TERRESTRE	\$280
N	<b>CAFE TERRACOTA</b> LIBRAMIENTO CARRETERO	\$390
O	<b>NARANJA</b> ÁREA INDUSTRIAL	\$430

ZONA 1		
SECTOR	COLONIA O FRACCIONAMIENTO	VALOR UNITARIO
...	...	...
90	FRACC. LOS OLIVOS	D
91	COLONIA SAN CARALAMPIO	I
92	FRACC. LOS ENCINOS	E
93	FRACC. SECTOR KALA	H
94	FRACC. RESIDENCIAL VILLA MARINA	D
95	FRACC. CARZABELA BICENTENARIO	E
96	FRACC. BALUARTES	I
97	FRACCIONAMIENTO NOGALES	E

" ...

FRACCIONAMIENTO EN POBLADOS		
POBLADO	FRACCIONAMIENTO	VALOR UNITARIO
10	FRACC. CAMPESTRE IMI II	E
12	CLUB NAUTICO	J
12	CONDOMINIO "CAMPECHE COUNTRY CLUB"	D-J



10	FRACCIONAMIENTO RESIDENCIAL ALGARROBOS	D	10	FRACCIONAMIENTO RESIDENCIAL ALGARROBOS	D
7	FRACC. CAMPESTRE LOS ALMENDROS	J	7	FRACC. CAMPESTRE LOS ALMENDROS	J
5	FRACC. RESIDENCIAL CAMPESTRE SAN ÁNGEL	J	5	FRACC. RESIDENCIAL CAMPESTRE SAN ÁNGEL	J
10	CONDOMINIO BAKTUN RESIDENCIAL	D	10	CONDOMINIO BAKTUN RESIDENCIAL	D
37	MAR AZUL	J	37	MAR AZUL	J"
<u>10</u>	<u>FRACCIONAMIENTO VILLAFLORES</u>	<u>D</u>			

F

"**Artículo 3.** Para determinar el Valor Catastral del Suelo a predios rústicos, se aplicarán los valores unitarios siguientes por hectárea:

1	MONTE BAJO	\$905
2	MONTE ALTO	\$1,346
3	POTREROS	\$2,374
4	TEMPORAL	\$3,017
5	RIEGO	\$3,680
<u>6</u>	<u>INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS</u>	<u>\$4,048</u>

H

**"TRANSITORIOS**

"...

"**CUARTO:** Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentos que se opongan al presente acuerdo."

"**Artículo 3.** Para determinar el Valor Catastral del Suelo a predios rústicos, se aplicarán los valores unitarios siguientes por hectárea:

1	MONTE BAJO	\$905
2	MONTE ALTO	\$1,346
3	POTREROS	\$2,374
4	TEMPORAL	\$3,017
5	RIEGO	\$3,680

**"TRANSITORIOS**

"...

"**CUARTO:** Para su consulta o descarga el Municipio deberá tener disponibles en archivo digital en su página oficial o bien, a través de la página oficial del INFOCAM, los planos: Anexo No. 1 Zonificación Catastral de la Ciudad de San



**Francisco de Campeche y Anexo No. 2  
Valores Unitarios del Suelo de la Ciudad de San Francisco de Campeche.**

"**QUINTO:** Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentos que se opongán al presente decreto."

44. De estas reproducciones, se aprecia que la iniciativa del Ayuntamiento, en lo total, pugnaba por prorrogar la zonificación catastral y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones aplicables durante el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, introduciendo ciertos cambios; mientras que el congreso local optó por aceptar esa prórroga, pero **excluyendo las modificaciones específicas propuestas por el Municipio para dos mil veintitrés**, referidas a lo siguiente:

**a)** La actualización del valor catastral del predio conforme al factor inflacionario publicado por el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

**b)** La inclusión en la tabla de zonificación catastral los fraccionamientos y colonias de reciente creación o registro, a saber, "Los Naranjos" y "Villaflores".

**c)** Para determinar el valor catastral del suelo de los predios rústicos, la consideración dentro de la clasificación que determine su valor unitario, el rubro de "industrial y de servicios".

45. Así, conviene atender a las actuaciones propias del proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto en estudio, en principio, la iniciativa presentada por el Municipio de Campeche el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, que se transcribe a continuación:

**"ACUERDO NÚMERO 142**

**"DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN EDILICIA DE HACIENDA, RELATIVO AL PROYECTO DE INICIATIVA DE LA ZONIFICACIÓN CATASTRAL Y TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023.**



## "ANTECEDENTES

"1. Que en su oportunidad, con fundamento en lo establecido por los artículos 135 fracción III, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche; 145 fracción III, y 146 fracción II, del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Campeche; 61 fracción VII del Reglamento de Administración Pública Centralizada y Paramunicipal del Municipio de Campeche; 1, 2, 6 fracción I, 7, Fracción V, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39 de la Ley de Catastro; la Licda. Biby Karen Rabelo de la Torre, Presidenta Municipal de Campeche, por conducto de la Dirección de Catastro, remitió a la Secretaría del H. Ayuntamiento de Campeche, la iniciativa de acuerdo relativa al Decreto de Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y de Construcción del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal del año 2023, con la finalidad de ser turnada para su consideración al H. Cabildo.

"2. La citada propuesta fue turnada a la Comisión Edilicia de Hacienda, misma que emitió su dictamen en los términos siguientes:

### **"DICTAMEN DE LA COMISIÓN EDILICIA DE HACIENDA RELATIVO AL PROYECTO DE INICIATIVA DE LA ZONIFICACIÓN CATASTRAL Y TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023. ...**

#### "CONSIDERANDOS:

"I. Es competente la Comisión Edilicia de Hacienda para conocer y dictaminar el presente asunto, de conformidad con los artículos 64 fracción I, inciso B), de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche; 56 fracción I, inciso e), del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Campeche; y 74, fracción II, del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento para el Municipio de Campeche.

"II. Que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en su fracción IV, que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará con los rendimientos de los bienes que les pertenezca, 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.

"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.

"III. Que acorde a lo dispuesto en el párrafo tercero del precitado artículo 115, fracción IV, 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.

"IV. Que en términos del artículo 107, de la Constitución Política del Estado de Campeche, los Ayuntamientos de los Municipios en el ámbito de sus competencias, propondrán al H. Congreso del Estado las cuotas, tasas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"V. Que en ejercicio de sus facultades, la Licda. Biby Karen Rabelo de la Torre, por conducto del Director de Catastro Municipal, presentó ante el H. Ayuntamiento del Municipio de Campeche, el Proyecto de Iniciativa de Decreto de Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y de Construcciones Urbanas y Rústicas (Valores Catastrales) para el ejercicio fiscal del año 2023, dando debido cumplimiento a lo ordenado en las Constituciones Políticas Federal y del Estado y en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

**"VI. Que una vez realizado el análisis de la referida iniciativa, los integrantes de esta comisión, encuentran que el mismo está apegado a las reglas jurídicas, presupuestales y administrativas que le son aplicables.**



"Por lo anteriormente expuesto, la Comisión procede a emitir el siguiente:

**"DICTAMEN:**

**"PRIMERO:** Es procedente el Proyecto de Iniciativa de Decreto de Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y de Construcción del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal del año 2023, propuesta de la Licda. Biby Karen Rabelo de la Torre, Presidenta Municipal.

**"SEGUNDO:** Se acuerda remitir el presente dictamen al C. Secretario del H. Ayuntamiento del Municipio de Campeche para que se sirva presentarlo, para su discusión ante el H. Cabildo, en términos del artículo 91 del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento para el Municipio de Campeche, en la sesión de Cabildo que corresponda.

**"TERCERO:** Archívese el presente expediente como asunto fenecido

**"CUARTO:** Cúmplase.

"AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAMPECHE, EL DÍA 15 DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN LA CIUDAD DE SAN FRANCISCO DE CAMPECHE, ESTADO DE CAMPECHE, ERICKA YUVISA CANCHÉ RODRÍGUEZ, SÍNDICA DE HACIENDA; YESMY YARET DEL PILAR CASTILLO COUOH, SÍNDICA DE ASUNTOS JURÍDICOS; MARTHA ALEJANDRA CAMACHO SÁNCHEZ, SEGUNDA REGIDORA. (RÚBRICAS).

"Bajo este contexto, los integrantes del H. Cabildo emiten el presente acuerdo, conforme a los siguientes:

**"CONSIDERANDOS:**

**"I.** Que este H. Ayuntamiento es legalmente competente para conocer del dictamen del presente asunto, conforme a lo preceptuado por el artículo 124, fracción I, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

**"II.** Que **los integrantes de este H. Ayuntamiento del Municipio de Campeche, consideran procedente aprobar el Proyecto de Iniciativa de Decreto**



de Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y de Construcción del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal del año 2023, en virtud de que, dicha iniciativa se encuentra apegada a toda la normatividad aplicable en la materia, ya que cumple con el objetivo principal de brindar una política tributaria equitativa, tal como lo establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, que el contribuyente que tiene más, contribuya más y el que menos tiene contribuya en menor proporción, además de que lo haga bajo ciertas prerrogativas, tratando de la misma forma a los iguales, sin descuidar a aquéllos que se encuentran en una situación de pobreza, marginación o rezago social.

"III. Por los motivos y razonamientos expuestos, con fundamento en lo establecido en los artículos 26, 58, 59, 62 y 63 del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento del Municipio de Campeche, los Integranes del H. Ayuntamiento, estiman procedente emitir el siguiente:

**"ACUERDO:**

**"PRIMERO:** Es procedente el Dictamen de la Comisión Edilicia de Hacienda relativo al proyecto de Iniciativa de la Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche para el Ejercicio Fiscal 2023.

**"SEGUNDO:** Se aprueba la Iniciativa de Decreto de Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche para el Ejercicio Fiscal 2023.

**"TERCERO:** De conformidad con lo estipulado en el artículo 141 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, se ordena remitir la Iniciativa de Decreto aprobada, al H. Congreso del Estado de Campeche, para su discusión y expedición.

**"CUARTO:** Se autoriza al secretario del H. Ayuntamiento, realizar los trámites administrativos para cumplir con lo ordenado en el presente acuerdo.



**"QUINTO:** Cúmplase."

46. Por su parte, ya en el Congreso del Estado de Campeche, la referida iniciativa municipal fue turnada a las Comisiones Unidas de Finanzas y Hacienda Pública y de Fortalecimiento Municipal para su estudio y análisis, de lo que derivó el dictamen de dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, que es del tenor siguiente:

### **"CONSIDERANDOS**

**"I.** Que por tratarse de la Zonificación Catastral y de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche, con fundamento en lo previsto por la fracción III, inciso c) del artículo 54 de la Constitución Política del Estado, se declara que el Congreso del Estado está plenamente facultado para legislar en el caso, dadas sus atribuciones de aprobar de forma anual las contribuciones y demás ingresos que deban corresponder a los Municipios para cubrir su respectivo presupuesto de egresos.

**"II.** Con fundamento en los artículos 32, 33 y 34 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, estas Comisiones de Finanzas y Hacienda Pública y, de Fortalecimiento Municipal asumen su competencia para conocer y resolver lo conducente.

**"III.** Que la autoría de esta promoción corresponde al H. Ayuntamiento del Municipio de Campeche, quien está legalmente investido de personalidad jurídica para hacerlo, como así debe reconocerse y se reconoce, en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 46 de la Constitución Política del Estado.

**"IV.** Que es atribución conocer de la solicitud de cuenta, en virtud de lo establecido por los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 32 de la Ley de Catastro del Estado de Campeche, que autorizan a los Ayuntamientos de la entidad a proponer al Congreso del Estado, para su aprobación, la división del territorio de sus respectivos Municipios en zonas y sectores catastrales, así como las correspondientes Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, instrumentos legales indispensables





para determinar el valor catastral de la propiedad inmobiliaria en cada demarcación municipal.

"Lo anterior de conformidad con los siguientes conceptos:

**"Zonas catastrales:** Las áreas en la que se divide el territorio de los Municipios o del Estado.

**"Sector catastral:** La delimitación de las áreas comprendidas de una zona catastral con características similares en cuanto a usos de suelo, servicios públicos y su calidad, edad, estado y tipo de desarrollo urbano, densidad de la población, tipo y calidad de las construcciones e índices socioeconómicos.

**"Valores unitarios: a)** De terreno: los determinados para el suelo por unidad de superficie en cada sector catastral, **b)** De construcción: los determinados para las distintas clasificaciones de construcción por unidad de superficie.

**"Valor catastral:** El que se asigne a cada uno de los predios ubicados en el territorio del Estado, de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley.

**"V.** Que la solicitud de que se trata fue aprobada en la vigésima quinta sesión extraordinaria de cabildo celebrada el día 17 de noviembre de 2022, como se desprende de las constancias que acompañan a la promoción.

**"VI.** Que respecto de la promoción que nos ocupa es preciso destacar que tiene como objetivo determinar los factores que permitan la recaudación del predial, por tratarse éste de un impuesto que cobran los Municipios sobre bienes raíces, rústicos y urbanos, que se causa sobre la base de valores unitarios del suelo y construcción, considerando los niveles, el uso y la ubicación de los mismos.

**"VII.** Consecuente con lo anterior, el proyecto que se propone tiene como finalidad fortalecer las fuentes propias de ingresos del Municipio, de conformidad con las disposiciones jurídicas respectivas y con apego a los principios doctrinales de equidad y proporcionalidad que rigen en materia tributaria, reconocidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece lo siguiente:



"[Se transcribe artículo]

"Razón por la cual, haciendo énfasis a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, es de destacarse que la proporcionalidad radica en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos; de manera que los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo y las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. Así pues, para cumplir con este principio se atiende a la aplicación de tarifas, mediante las cuales los contribuyentes de más elevados recursos pueden cubrir un impuesto en monto superior.

"Mientras tanto, el principio de equidad radica en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, quienes deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas y plazos de pago, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad.

**"VIII. Considerando lo anterior, se observa que el esquema impositivo que en materia de impuesto predial propone para el año 2023 el Municipio de Campeche, pretende prorrogar la Zonificación Catastral y prorrogar los Valores Unitarios de Suelo y Construcción, y una vez determinado el valor catastral del predio, aplicar la actualización a dicho valor conforme al factor inflacionario publicado por el INPC que establece el INEGI y que toma como base el Banco de México. Destacándose que los cambios que propuso consistieron en incluir en la tabla correspondiente a la Zona 1, el Fraccionamiento Los Naranjos y, en la tabla relativa a Fraccionamiento en Poblados, el Fraccionamiento Villaflores, por tratarse de reciente creación o registro. Además de establecer entre los valores catastrales del suelo a predios rústicos el referente a Industrial y de Servicios.**

**"IX. Que tras el estudio y análisis de lo propuesto por el Municipio promotor, quienes dictaminan se manifiestan a favor de prorrogar tanto la zoni-**



ficación catastral como los valores unitarios de suelo y construcción del ejercicio fiscal 2022, para el ejercicio fiscal 2023, dada la situación económica actual imperante a nivel nacional por los efectos generados por la inflación, con las consecuentes repercusiones a las entidades federativas, lo que repercute en las alzas a los precios de los productos de la canasta básica para el próximo año, condiciones todas que propician la conveniencia de recomendar a la Asamblea Legislativa expedir nuevo decreto para la aprobación de la zonificación catastral y de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio de Campeche, para efecto de evitar mayores afectaciones a la economía de las familias campechanas. Determinación que adoptan estas comisiones con base en la regla general que se deriva del artículo 43 parte *in fine* de la Ley de Catastro del Estado de Campeche, que prevé que las tablas de valores tendrán vigencia por un año, prorrogable por un año más.

**"X. Estas comisiones consideraron pertinente realizar algunas adecuaciones de redacción y estilo jurídicos al proyecto de decreto original para quedar como sigue en la parte conducente de este dictamen, incluyendo una disposición transitoria para efecto de abonar a la transparencia y generar certidumbre jurídica a los contribuyentes del impuesto predial.**

"En mérito de lo anteriormente expuesto y considerado, con fundamento en los artículos antes citados, y particularmente en los numerales 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, es de dictaminarse y se

## "DICTAMINA

**"Primero.** La aprobación de la Zonificación Catastral y de Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del ejercicio fiscal 2023, presentada por el H. Ayuntamiento del Municipio de Campeche, es procedente por las razones que se contienen en los considerandos de este dictamen.

**"Segundo.** Estas comisiones unidas proponen al pleno del Congreso del Estado la emisión del siguiente proyecto de decreto: [Se reproducen las tablas de valores propuestas]."



47. En sesión de diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, el dictamen de mérito fue **sometido al Pleno del Congreso del Estado de Campeche**, siendo que, en vista de que a ningún diputado presente interesó discutirlo en lo general, además de que se dispensó la discusión en lo particular, el decreto propuesto fue **aprobado** por veintisiete votos, como se aprecia de la reproducción siguiente:

"... Continúa lectura del décimo segundo dictamen de cuenta, Dictamen de las Comisiones de Finanzas y de Hacienda Pública, y de fortalecimiento Municipal relativo a la Iniciativa del H. Ayuntamiento del Municipio de Campeche, relativa a sus Tablas de Zonificación Catastral y de Valores Unitarios de Suelo y Construcción para el ejercicio fiscal 2023; concluida la lectura, el presidente informa lo siguiente: Compañeras y compañeros legisladores, en este punto, **me permito reiterar lo previsto por la fracción I del artículo 2 del Acuerdo Reglamentario para Dispensar la Votación en lo Particular en los Procedimientos de Debate y Votación. Integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura, procederemos a discutir en lo general el dictamen de cuenta.**

"Entonces se procede a discutir en lo general, sin participaciones. A continuación el presidente anuncia: Diputadas y diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura, se apertura el sistema electrónico de votación hasta por tres minutos, por lo que se solicita a las diputadas y los diputados se sirvan registrar el sentido de su voto en lo general, respecto del dictamen que nos ocupa (*dando el tiempo de 3 minutos reglamentarios*). Compañeras y compañeros legisladores, agotado el tiempo establecido en la Fracción I del artículo 6 del Acuerdo Reglamentario para el Uso y Funcionamiento del Sistema Electrónico para las Sesiones Plenarias del Honorable Congreso del Estado de Campeche, se cierra el sistema, solicitándole a la primera secretaria continúe con el procedimiento de votación respectiva y hágase el cómputo correspondiente. Acto seguido la primera secretaria anuncia: Agotados los procedimientos de votación establecidos, me permito informar que la votación ha tenido el siguiente resultado: 0 votos en contra, 27 votos a favor. El presidente entonces anuncia: En virtud del resultado de la votación, **el dictamen y su proyecto de decreto quedan aprobados en lo general. Y dado que no se reservó ningún artículo o disposición para su discusión y resolución particular, queda concluido el procedimiento de**



**este dictamen y aprobado, en lo general como en lo particular, en los términos planteados. Primer Secretaria, proceda a elaborar la Minuta de Decreto correspondiente y tramitar su publicación en el Periódico Oficial del Estado."**

48. El diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, el decreto de trato fue **sancionado** por el gobernador del Estado de Campeche, el cual fue **publicado** el veinte de diciembre siguiente en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

49. Conforme a lo hasta aquí expuesto, de la iniciativa presentada por el ahora Municipio actor se aprecia lo siguiente:

- Que la presidenta municipal presentó un proyecto de propuesta de zonificación catastral y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones para el Municipio de Campeche, el cual fue aprobado por la Comisión Edilicia de Hacienda, a través de su respectivo dictamen.

- Que, a su vez, el Ayuntamiento aprobó esa propuesta de "Iniciativa de Decreto de Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y de Construcción del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal del año 2023", porque, según su dicho, cumple con el objetivo principal de brindar una política tributaria equitativa, ya que procura que el contribuyente pague conforme a su capacidad económica y bajo ciertas prerrogativas, tratando de la misma forma a los iguales, sin descuidar a aquellos que se encuentran en una situación de pobreza, marginación o rezago social.

- Como ya ha quedado expuesto, que el Ayuntamiento propuso la prórroga de la zonificación catastral y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones aplicables en dos mil veintidós, introduciendo ciertos ajustes, a saber:

- a) La actualización del valor catastral del predio conforme al factor inflacionario publicado por el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

- b) La inclusión en la tabla de zonificación catastral de los fraccionamientos y colonias de reciente creación o registro, a saber, "Los Naranjos" y "Villaflores".



c) Para determinar el valor catastral del suelo de los predios rústicos, la consideración dentro de la clasificación que determine su valor unitario, del rubro de "industrial y de servicios".

50. Por su parte, el Poder Legislativo Local, mediante el dictamen de comisiones respectivo, justificó el contenido normativo resultante en los razonamientos siguientes:

- Que se observó que el esquema propuesto por el Ayuntamiento para dos mil veintitrés pretendía prorrogar la zonificación catastral y los valores unitarios del suelo y las construcciones, planteando sólo ciertos cambios, a saber: **a)** aplicar la actualización a dicho valor conforme al factor inflacionario publicado por el Índice Nacional de Precios al Consumidor, **b)** incluir en las tablas los fraccionamientos Los Naranjos y Villaflores, por tratarse de reciente creación o registro, y **c)** establecer entre los valores catastrales del suelo a predios rústicos el referente a "Industrial y de Servicios".

- Que **resultaba procedente prorrogar tanto la zonificación catastral como los valores unitarios de suelo y construcción del ejercicio fiscal dos mil veintidós, a efecto de que resultarían aplicables también en el dos mil veintitrés**, toda vez que dada la situación económica actual imperante a nivel nacional –y en las entidades federativas– por los efectos generados por la inflación, que repercute en el alza de precios de los productos de la canasta básica, constituye una medida que tiene como finalidad evitar mayores afectaciones a la economía de las familias campechanas, además de que está permitida por el artículo 43 de la Ley de Catastro del Estado de Campeche, que prevé que las tablas de valores tendrán vigencia por un año, prorrogable por un año más.

- Que procedía realizar "**algunas adecuaciones de redacción y estilo jurídicos al proyecto de decreto original** para quedar como sigue en la parte conducente de este dictamen, incluyendo una disposición transitoria para efecto de abonar a la transparencia y generar certidumbre jurídica de los contribuyentes del impuesto predial".

51. Así, se desprende que el legislador local **se limitó a exponer las razones por las que, apeándose a la propuesta municipal, decidió prorrogar la zonificación catastral y los valores unitarios de suelo y construcción**, en



concreto, por virtud de la inflación imperante en el país que obligaba a procurar menores afectaciones económicas a los campechanos. Sin embargo, **nada dijo por lo que hace a los aspectos de los que se alejó de esa propuesta municipal**, es decir, en cuanto excluyó la actualización del valor catastral del predio conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, la incorporación en las tablas de zonificación catastral de los fraccionamientos y colonias de reciente creación o registro y la consideración dentro de la clasificación para determinar el valor catastral del suelo del rubro de "industrial y de servicios".

52. En efecto, aun cuando el legislador local advirtió la intención del Ayuntamiento de prorrogar la zonificación catastral y los valores unitarios de suelo y construcción, proponiendo los ajustes específicos referidos en el párrafo precedente, fue omiso en plantear razón alguna para alejarse de ellos, ya que no argumentó su exclusión del texto final del decreto.

53. Esta omisión adquiere relevancia en la medida en que como ha quedado expuesto, la vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio –de iniciativa– y de la Legislatura estatal –de aprobación y expedición de la norma–, debe desenvolverse como un auténtico diálogo, conforme al cual, atendiendo al principio de fortalecimiento municipal, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo al Congreso Local, se encuentra condicionada a dar el peso suficiente a la iniciativa del Ayuntamiento, mediante la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

54. Y, en ese tenor, cuando la disposición general resultante se aleje en mayor medida de la iniciativa municipal y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, el legislador tendrá que formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

55. Siendo que, en el caso, si bien el Ayuntamiento se limitó a exponer una razón genérica para sostener su iniciativa –relacionada con el hecho de que su propuesta brinda una política tributaria equitativa, procurando que el contribuyente pague conforme a su capacidad económica–, lo cierto es que la carga de justificación del congreso no se nulificó sino que sólo se simplificó. Esto es, frente a esa situación, no puede exigirse al Congreso del Estado de Campeche



una fundamentación técnica y pormenorizada de las razones por las que decidió apartarse de dicha iniciativa, pero sí una expresión en forma concisa y racional de los motivos por los cuales modificó los términos de la propuesta; todo con el objetivo de probar que otorgó el peso suficiente a la facultad del Municipio.

56. Empero, se insiste, el legislador no expuso razonamiento para explicar por qué descartó las precisiones contenidas en la iniciativa, siendo que la referencia que hizo a que resultaba pertinente realizar algunas "adecuaciones de redacción y estilo jurídicos al proyecto de decreto original" con la intención de abonar a la transparencia y a la certidumbre de los contribuyentes, de ninguna manera es apta para motivar su decisión final, ya que no existe una correlación racional y proporcional, en la medida en que claramente el desconocimiento de aspectos relacionados con la actualización del valor catastral conforme a la inflación, la incorporación de fraccionamientos y colonias de reciente creación y la clasificación del suelo como "industrial y de servicios", no se vincula con cuestiones de mera forma, estilo y redacción, sino con temas sustanciales.

57. Máxime que la exclusión de estos acomodamientos propuestos por el Ayuntamiento redundante en la afectación de la recaudación en favor del Municipio.

58. Ciertamente, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios, prerrogativas y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía, entre los que se encuentra el **principio de reserva de fuentes de ingresos**, que les asegura tener disponibles los recursos que tengan un origen determinado para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; de donde surge el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las 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.

59. Más aún, la propia disposición prevé expresamente que las leyes estatales no pueden establecer exenciones a favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones que corresponde recaudar a los Municipios sobre los conceptos referidos en el párrafo que antecede, quedando solamente





exceptuados de ese pago los bienes del dominio público de la Federación, 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.

60. En este contexto, no puede soslayarse que las pretensiones perseguidas mediante la iniciativa del ahora Municipio actor, esto es, la actualización del valor catastral conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, la incorporación de fraccionamientos y colonias de reciente creación en las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones y la clasificación del suelo como "industrial y de servicios", tienen como finalidad obtener el efectivo valor catastral de cada propiedad inmobiliaria, con la finalidad de que sea éste el que sirva de base para el cobro de las respectivas contribuciones, como lo es el impuesto predial, respecto del cual el artículo 25 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, dispone que "la base de este impuesto será el valor catastral de los predios".

61. En consecuencia, no hay duda de que el desechamiento de las propuestas del Ayuntamiento plasmadas en la iniciativa de origen, repercuten en el monto de esas contribuciones a la propiedad inmobiliaria y, por ello, en los ingresos que corresponden al Municipio, quien, como se ha apuntado, por mandato del Constituyente Permanente es el beneficiario de dichos tributos.

62. Incluso, la mera exclusión tanto de la incorporación de fraccionamientos de reciente creación como de un determinado tipo de suelo a las tablas de zonificación catastral, impide que, respecto de los predios que se ubiquen en estos lugares o clasificación, pueda determinarse un valor catastral, lo que, desde luego, podría llegar al extremo de propiciar que no se paguen las correlativas contribuciones a la propiedad inmobiliaria, ya que, justamente, no existirán los elementos que permitan precisar la base del tributo.

63. Por tanto, no hay duda de que el legislador estatal estaba obligado a expresar una motivación básica pero proporcional, racional y suficiente para justificar los aspectos en la que se separó de la propuesta municipal, lo que, como se ha visto, no aconteció; de ahí que el Decreto Número 174 que contiene la "Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del



Municipio de Campeche, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés" es violatorio de artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo que se impone **declarar su invalidez**.

### VIII. EFECTOS

64. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 42, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>27</sup> las sentencias dictadas en controversias constitucionales deberán establecer sus alcances y efectos fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Sobre lo cual resulta aplicable el criterio sustancial contenido en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."<sup>28</sup>

65. En el asunto que se resuelve, se ha declarado la **invalidez** del Decreto Número 174 que contiene la "Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche, para el ejercicio fiscal

<sup>27</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

**Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente."

<sup>28</sup> Jurisprudencia P./J. 84/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página setecientos setenta y siete, registro digital: 170879.



dos mil veintitrés" –excepción hecha de su artículo tercero transitorio–, dado que las autoridades demandadas suprimieron ciertos elementos introducidos en la propuesta del Ayuntamiento, por lo que no podemos concluir en su insubsistencia, ya que no existe un enunciado normativo que deba dejarse sin efectos, sino un procedimiento legislativo defectuoso en el que se modificó la iniciativa municipal sin una justificación adecuada.

66. Así, el vicio de insuficiente motivación no tiene un impacto en todo el decreto impugnado y, en ese tenor, dada la facultad de este Tribunal Pleno de establecer y fijar los alcances de sus sentencias para, por una parte, lograr la mayor efectividad de sus decisiones y, por otra, evitar que se generen daños a la sociedad o a los entes públicos mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada, **se declara la invalidez del Decreto Número 174 que contiene la "Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés"**, para el único efecto de que el Congreso Local, en un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir del día siguiente de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia, **se pronuncie de manera motivada, razonada, objetiva y congruente** respecto de las propuestas que desatendió comprendidas en la iniciativa municipal **o, de lo contrario, dentro del mismo plazo, las incorpore al texto normativo**, las cuales se refieren en específico a: **a)** la actualización del valor catastral del predio conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, **b)** la incorporación en las tablas de zonificación catastral los fraccionamientos y colonias de reciente creación o registro y **c)** la consideración dentro de la clasificación para determinar el valor catastral del suelo del rubro de "industrial y de servicios".

67. Invalidez que con fundamento en el artículo 45 de la propia Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>29</sup> no tendrá consecuencias retroactivas y

<sup>29</sup> **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."



surtirá sus efectos a partir de los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Campeche; siendo conveniente precisar que **en tanto las autoridades demandadas cumplen con los términos referidos en el párrafo precedente, continuará vigente el decreto impugnado.**

## IX. DECISIÓN

68. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto del artículo transitorio tercero del Decreto Número 174, que contiene la Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche para el Ejercicio Fiscal 2023, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintidós, por las razones expuestas en el apartado VI de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** del Decreto Número 174, que contiene la Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche para el Ejercicio Fiscal 2023, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintidós, con la salvedad precisada en el resolutive anterior, para el único **efecto** de que el Congreso del Estado de Campeche, en un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la notificación de estos puntos resolutivos a dicho Congreso, se pronuncie de manera motivada, razonada, objetiva y congruente respecto de las propuestas que desatendió comprendidas en la iniciativa municipal o, de lo contrario, dentro del mismo plazo, incorpore al texto normativo dichas propuestas, de conformidad con los apartados VII y VIII de esta decisión.

CUARTO.—La declaración de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Campeche, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.



QUINTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación y a las cuestiones necesarias para resolver el asunto.

#### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo transitorio tercero del Decreto Número 174, que contiene la Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal 2023.

#### **En relación con los puntos resolutivos tercero y 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 apartándose del párrafo 42, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat con algunas consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose del estudio del inciso a), respecto del apartado VII, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 174, que contiene la Zonificación



Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción del Municipio de Campeche para el ejercicio fiscal 2023.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández en contra del estudio del inciso a), respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) vincular al Congreso del Estado a que dentro de los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos esta sentencia, se pronuncie de manera motivada, razonada, objetiva y congruente respecto de las propuestas que desatendió, comprendidas en la iniciativa municipal o, de lo contrario, dentro del mismo plazo las incorpore al texto normativo, 2) determinar que la declaratoria de invalidez no tendrá efectos retroactivos y 3) determinar que en tanto las autoridades demandadas cumplen los efectos referidos, continuará vigente el ordenamiento impugnado, en la inteligencia de que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos dentro de los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia.

#### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro 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 4 de diciembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 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 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULO 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).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PUEDE RECONVENIRSE A LA PARTE ACTORA UNA VEZ QUE SE HAYA EMPLAZADO A LAS PARTES Y SE PRODUZCA LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (ARTÍCULO 26, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA DIPUTADA PRESIDENTA Y LA PERSONA SECRETARIA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SE ENCUENTRAN LEGITIMADAS PARA RECONVENIR A LA PARTE ACTORA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULO 38 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA DIPUTADA PRESIDENTA Y LA PERSONA SECRETARIA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SE ENCUENTRAN LEGITIMADAS PARA CONTESTAR LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 38 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA CONTESTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULO 26, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN EL JUICIO, AL SER LA AUTORIDAD QUE**



**PODRÍA SATISFACER LA PRETENSIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DE BAJA CALIFORNIA RECONVENCIONISTA (ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN II, Y 26, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, POR HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (LEY QUE CREA EL INSTITUTO DE IDENTIDAD VEHICULAR Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, MISMA QUE FUE ABROGADA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 211, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL SEIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL ACTOR RECONVENCIONISTA CUANDO ÉSTE QUEDÓ ACREDITADO.**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA INEXISTENCIA DE LAS OMISIONES RECLAMADAS EN RECONVENCIÓN AL PODER EJECUTIVO FEDERAL POR SER UNA CUESTIÓN DE FONDO.**

**X. VEHÍCULOS AUTOMOTORES DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. TANTO EL CONGRESO DE LA UNIÓN, COMO EL EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA LEY ADUANERA, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, DE LA LEY DE IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN, Y DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ESTABLECIERON UN MARCO NORMATIVO EN LA MATERIA, EL CUAL ABARCA UN RÉGIMEN SANCIONADOR ADMINISTRATIVO Y PENAL APLICABLE, CUYO PROPÓSITO ES INHIBIR Y SANCIONAR LA INTERNACIÓN ILEGAL DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN EL TERRITORIO NACIONAL (OMISIÓN LEGISLATIVA INFUNDADA RESPECTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA FEDERACIÓN DE REGULAR LA INTERNACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL DE EMITIR DECRETOS O CONVENIOS CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SOBRE EL TEMA).**





**XI. VEHÍCULOS AUTOMOTORES DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. LA REGULACIÓN DE LA ENTRADA Y LA SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA, ASÍ COMO LAS SANCIONES PARA QUIENES INTERNEN AL PAÍS ESTA CLASE DE MERCANCÍAS SIN CUMPLIR CON LAS DISPOSICIONES PARA ELLO, SE ENCUENTRAN REGULADAS EN LA LEY ADUANERA (OMISIÓN LEGISLATIVA INFUNDADA RESPECTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA FEDERACIÓN DE REGULAR LA INTERNACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL DE EMITIR DECRETOS O CONVENIOS CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SOBRE EL TEMA).**

**XII. VEHÍCULOS AUTOMOTORES DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. LAS SANCIONES ECONÓMICAS ESTABLECIDAS EN LA LEY ADUANERA SON APLICABLES PARA QUIENES ENAJENEN, COMERCIEN, ADQUIERAN O TENGAN EN SU PODER POR CUALQUIER TÍTULO MERCANCÍAS EXTRANJERAS, SIN COMPROBAR SU LEGAL ESTANCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL (OMISIÓN LEGISLATIVA INFUNDADA RESPECTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA FEDERACIÓN DE REGULAR LA INTERNACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL DE EMITIR DECRETOS O CONVENIOS CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SOBRE EL TEMA).**

**XIII. VEHÍCULOS AUTOMOTORES DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. LAS SANCIONES RELACIONADAS CON EL USO, LA ENAJENACIÓN O EL INTERNAMIENTO DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA CUANDO SE LLEVEN A CABO EN CONTRAVENCIÓN A LAS DISPOSICIONES ADUANALES SE ENCUENTRAN ESTIPULADAS EN LA LEY ADUANERA (OMISIÓN LEGISLATIVA INFUNDADA RESPECTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA FEDERACIÓN DE REGULAR LA INTERNACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL DE EMITIR DECRETOS O CONVENIOS CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SOBRE EL TEMA).**

**XIV. VEHÍCULOS AUTOMOTORES DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL PODER EJECUTIVO FEDERAL HAN SIDO CONSECUENTES CON LAS FACULTADES ATRIBUIDAS EN LA CONSTITUCIÓN**



**POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RESPECTO DE LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN TEMPORAL O DEFINITIVA DE DICHOS VEHÍCULOS, CON LA CREACIÓN DE DIVERSAS NORMATIVIDADES Y CON LA EXPEDICIÓN DE DECRETOS REGULATORIOS (OMISIÓN LEGISLATIVA INFUNDADA RESPECTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA FEDERACIÓN DE REGULAR LA INTERNACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL DE EMITIR DECRETOS O CONVENIOS CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SOBRE EL TEMA).**

**XV. VEHÍCULOS AUTOMOTORES DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. NO EXISTE MANDATO CONSTITUCIONAL QUE CONSTRIÑA A LA FEDERACIÓN A EMITIR DECRETOS O A CELEBRAR CONVENIOS CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULARIZAR LA IMPORTACIÓN DE VEHÍCULOS QUE SE INTERNARON DE FORMA ILEGAL (OMISIÓN LEGISLATIVA INFUNDADA RESPECTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA FEDERACIÓN DE REGULAR LA INTERNACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL DE EMITIR DECRETOS O CONVENIOS CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SOBRE EL TEMA).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 107/2020. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 6 DE JULIO DE 2023. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	19
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U O M I S I O N E S RECLAMADAS	<b>En cuanto a la demanda principal se tienen por efectivamente impugnados:</b> la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California, así como los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.	20



		<b>En cuanto a la reconvención:</b> La omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para regular e implementar métodos y políticas públicas para contener los problemas de seguridad pública y ambiental relacionados con la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera; y la omisión del Ejecutivo Federal de emitir decretos o convenios con las entidades federativas, que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera que no han sido legalmente importados.	
III.	<b>EXISTENCIA DE LAS NORMAS Y ACTOS IMPUGNADOS</b>	Sí existen las normas y actos impugnados.	22
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda y la reconvención son oportunas.	23
V.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda principal y la reconvención fueron presentadas por parte legitimada.	30
VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	En la demanda principal tienen legitimación pasiva los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.  En la reconvención tiene el carácter de demandado el Poder Ejecutivo Federal.	34
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b> <b>En cuanto a la demanda principal</b> <b>VII.1.</b> Inexistencia de la invasión de competencias alegada por el Ejecutivo Federal.	La causal de improcedencia alegada por el Congreso Local es infundada, pues se refiere a una cuestión relacionada con el estudio de fondo.	40
	<b>VII.2.</b> Causas de improcedencia advertidas de oficio respecto de la demanda principal.	Se sobresee la demanda principal por haber cesado los efectos de la ley impugnada en virtud de haber sido abrogada; así como por no haberse precisado en la demanda cuáles en concreto son los efectos y consecuencias jurídicas de la ley impugnada que ocasionan un agravio a la esfera de facultades del Poder actor.	41



	<p><b>En cuanto a la reconvención</b></p> <p><b>VII.3.</b> Falta de interés legítimo del Poder Legislativo de Baja California.</p>	Es infundada, pues determinar la falta de afectación que las presuntas omisiones atribuidas al Poder Ejecutivo Federal le ocasionan a la esfera de competencias del Estado de Baja California, es una cuestión que atañe al estudio de fondo.	44
	<p><b>VII.4.</b> Inexistencia de las omisiones reclamadas por el Poder Legislativo de Baja California.</p>	Es infundada, pues determinar la existencia o inexistencia de las omisiones atribuidas al Poder Ejecutivo Federal es una cuestión que corresponde al estudio de fondo.	48
	<p><b>ESTUDIO DE FONDO</b></p> <p><b>VIII.1. Catálogo de temas</b></p>	El estudio se realiza en dos apartados: <b>VIII.1.</b> Presunta omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para regular e implementar métodos y políticas públicas para contener los problemas relacionados con la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera; y <b>VIII.2.</b> Presunta omisión del Ejecutivo Federal de emitir decretos o convenios con las entidades federativas, que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera que no han sido legalmente importados.	49
<b>VIII.</b>	<p><b>VIII.2.</b> Presunta omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para regular e implementar métodos y políticas públicas para contener los problemas relacionados con la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera.</p>	<p><b>Criterio jurídico o ratio decidendi:</b> No existe la omisión que alega el Poder Legislativo del Estado de Baja California, al estar acreditado que la Federación, por conducto del Congreso de la Unión y del titular del Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, han emitido la regulación necesaria para permitir la importación y exportación temporal o definitiva de vehículos automotores de procedencia extranjera, así como para inhibir, mediante sanciones administrativas y penales, la introducción ilegal de tales mercancías al territorio nacional.</p> <p>Se declara <b>infundado</b> el concepto de invalidez.</p>	50
	<p><b>VIII.3.</b> Presunta omisión del Ejecutivo Federal de emitir decretos o convenios con las entidades</p>	<p><b>Criterio jurídico o ratio decidendi:</b> No existe un mandato constitucional que constriña a la Federación a emitir decretos o celebrar convenios con las entidades federativas</p>	97



	<p>federativas, que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera que no han sido legalmente importados.</p>	<p>para regularizar la importación de vehículos de procedencia extranjera que han sido introducidos al país sin observar las disposiciones legales aplicables.</p> <p>Se declara <b>infundado</b> el concepto de invalidez.</p>	
<p>IX.</p>	<p><b>DECISIÓN</b></p>	<p>PRIMERO.—Es <b>improcedente</b> la presente controversia constitucional, y <b>procedente, pero infundada</b> la reconvención planteada.</p> <p>SEGUNDO.—Se <b>sobresee</b> en la presente controversia constitucional respecto de la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 48, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de marzo de dos mil veinte, así como de los efectos y las consecuencias que deriven de la aplicación de ese ordenamiento, en términos del apartado VII de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Son <b>infundadas</b> las omisiones atribuidas, por las razones expresadas en el apartado VIII de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—<b>Publíquese</b> esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	<p>102</p>

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **seis de julio de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 107/2020**, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.



## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Ejecutivo Federal.** Por escrito presentado el quince de julio de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, a través del sistema electrónico, el Poder Ejecutivo Federal por conducto de quien se ostentó como su consejero jurídico, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Baja California, en la que impugna:

"IV. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA. El Decreto Número 48 que contiene la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y combate a la Contaminación del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad, el viernes 06 de marzo de 2020, en su totalidad, así como los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

"Y en particular por los artículos 1, 2, 3, 14, 15, 16, 17 y del 18 al 27 del ordenamiento en comento."

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Ejecutivo Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. **La Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California, publicada el 06 de marzo de 2020, viola el artículo 131, que consagra la facultad exclusiva y privativa de la Federación para reglamentar, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; así como el diverso 124, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Señala que, conforme a la distribución de competencias que regula la Constitución Federal, cada nivel de Gobierno es autónomo en su ejercicio, de tal suerte que los Estados no deben interferir en el quehacer gubernamental de la Federación y viceversa, salvo en los casos en los que expresamente se permita, pues de lo contrario se estaría ante una invasión de competencias.

Al respecto, dice que del artículo 131 de la Constitución se desprende que son facultades reservadas de forma exclusiva a la Federación: 1) El poder gravar



las mercancías extranjeras que se introduzcan al territorio nacional; II) Reglamentar y prohibir por motivos de seguridad la circulación en el interior del país de toda clase de efectos; y, III) Facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso; y restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos.

La ley impugnada señala en su artículo 1 que tiene por objeto garantizar la seguridad e integridad de los habitantes del Estado, implementando las acciones necesarias para lograr la plena identificación, ubicación y relación con el propietario de los vehículos automotores de procedencia extranjera que se encuentren dentro del territorio, complementando y fortaleciendo la función de control vehicular; así como el evitar la contaminación al medio ambiente a través de la creación del Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación.

En el artículo 3 del citado ordenamiento se ordena que el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado, será el organismo responsable de la operación, administración, censo e identificación de vehículos de procedencia extranjera que se encuentren y circulen en Baja California y su relación con los propietarios.

El sistema que implemente el citado Instituto será auxiliar, complementario de las normas y medidas de seguridad pública y medio ambiente aplicables para Baja California, y que para lograr sus objetivos tal instituto tendrá entre sus atribuciones, coordinarse con otras dependencias para establecer e instrumentar las políticas públicas relativas al censo de identificación vehicular con relación al equilibrio ecológico, ambiental, seguridad pública y la planeación de la infraestructura vial urbana y de movilidad.

De esta forma, se observa que uno de los puntos torales de su emisión es el de normar en materia de seguridad pública lo relativo a los vehículos de procedencia extranjera, lo que se corrobora con la lectura de la exposición de motivos que dio origen al decreto por el que se expidió la ley impugnada. Por lo anterior, el Congreso Local invadió la competencia de la Federación al reglamentar por motivos de seguridad, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, es decir, de la circulación de automóviles de procedencia extranjera.



Por su parte, el artículo 3 de la ley en cuestión, establece que el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación será el organismo encargado de la operación, administración, censo e identificación de vehículos de procedencia extranjera que se encuentren y circulen en Baja California y su relación con los propietarios, entendiéndose por tales vehículos I) a los que circulan bajo el amparo de organizaciones que les tutelan el trámite de importación vehicular; II) cualquier otro vehículo automotor de procedencia extranjera, cuyo ingreso y estancia en el territorio de Baja California se encuentre al margen de las formalidades establecidas en la Ley Aduanera y demás ordenamientos federales.

En cuanto al Censo de Identificación Vehicular señala que en los artículos 14 y 18 de la ley cuestionada, se dispone que es el sistema a cargo del Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación, que tiene como principal función concentrar la información de los vehículos de procedencia extranjera que se encuentren y circulen en territorio del Estado, así como la relación de éstos con sus propietarios, entendiéndose que el vehículo de procedencia extranjera quedará censado con identidad vehicular cuando el propietario del mismo acuda ante el instituto a registrar el vehículo cumpliendo con los requisitos establecidos en la ley impugnada, mas en ningún caso el censo de identificación vehicular, los documentos o procesos que lo amparan, constituirán un instrumento oficial con el que se acredite la legal estancia del vehículo dentro del territorio de Baja California, ni mucho menos su importación o regularización, pues ello corresponde a las leyes federales de la materia.

En suma, a través del artículo 3, fracciones IV y V, de la ley impugnada, se faculta al instituto para diseñar, establecer y renovar periódicamente los medios de identificación vehicular de conformidad con la normatividad aplicable, así como para prestar los servicios de inscripción, censo, registro, refrendo, avisos, expedición y reposición de los medios de identificación vehicular.

En el aspecto de la identificación, dice que resulta trascendental señalar que en el artículo 2, fracciones II y IV, de la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación, se define a la calcomanía de identificación como el aditamento plástico autoadherible indispensable para la circulación expedido por la secretaría, que debe ser colocado al interior del vehículo de forma claramente visible al exterior. Por su parte, por elementos de identificación





vehicular entiende los aditamentos expedidos por la secretaría para el control vehicular y que consisten en calcomanía de identificación, placa o placas metálicas y tarjeta de circulación vigentes.

Lo anterior le lleva a concluir que, en términos de los preceptos normativos de referencia, no sólo se contraviene el marco constitucional, sino que además se hacen nugatorias las disposiciones aduaneras federales, pues el Estado de Baja California pretende regularizar y otorgar la circulación a los vehículos de procedencia extranjera que se encuentren al margen de las formalidades establecidas en la Ley Aduanera y demás ordenamientos federales, así como de los que circulan bajo el amparo de organizaciones que les tutelan el trámite de importación vehicular.

Además, en los artículos 16, 26, fracción I y 27 de la ley impugnada, se impone como deber de los propietarios de estos vehículos su registro ante el citado instituto dentro del plazo de cuatro meses contados a partir del inicio de sus operaciones, contemplando como infracción su falta de inscripción.

De lo anterior se infiere un exceso por parte del Congreso Local en sus funciones legislativas, al invadir ámbitos competenciales al ser una potestad federal la regulación de autos de procedencia extranjera, así como cualquier cobro relacionado con los efectos de bienes extranjeros, quedando prohibido a los Estados cualquier forma de recaudación en este sentido.

En este tenor, menciona que el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "Decreto por el que se prorroga el diverso por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados" modificando su transitorio primero a fin de ampliar su vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

**b. La Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California, quebranta lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 117, fracciones V y VI, que instituyen la prohibición a los Estados de gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; así como el gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros; ello en concatenación con los numerales 40, 41, 116, párrafos primero y segundo y 124 constitucionales.**



El Poder accionante dice que en términos del artículo 117 constitucional, los Estados no pueden, en ningún caso, gravar la entrada a su territorio, ni la circulación en él, de efectos nacionales o extranjeros, ni exigir la documentación que acompañe a la misma.

Apunta que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar y aun prohibir por motivos de seguridad o policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

Lo anterior hace patente la inconstitucionalidad de la Ley que Crea el Instituto Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California, por las consideraciones siguientes:

En el artículo 2, fracciones II y IV, de la ley impugnada, se establece como uno de los elementos de identificación vehicular la calcomanía de identificación definida como el aditamento plástico autoadherible indispensable para la circulación expedida por la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo de la entidad federativa.

Es decir, a través de dicha calcomanía se permite la circulación de vehículos de procedencia extranjera cuya importación y estancia en el territorio nacional no cumplan con lo establecido en las disposiciones aduaneras y de comercio exterior, es decir, de los vehículos que circulan bajo el amparo de organizaciones que les tutelan el trámite de importación vehicular; y cualquier otro vehículo de motor de procedencia extranjera, cuyo ingreso y estancia en el territorio de Baja California se encuentre al margen de las formalidades establecidas en la Ley Aduanera y demás ordenamientos federales.

Respecto del censo de identificación vehicular, se determina que su vigencia será anual. Para tal efecto, los propietarios de los vehículos de procedencia extranjera tendrán el deber de realizar el registro correspondiente dentro del plazo de cuatro meses a partir del inicio de operaciones del instituto, así como la erogación que sobre ésta se fije en la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, según se dispone en los artículos 16 y 20 de la ley impugnada.



Tales normas, de manera concatenada hacen patente la transgresión al artículo 117, fracciones IV y V, de la Constitución Federal, toda vez que el Estado de Baja California invade el ámbito de competencia exclusivo de la Federación, al regular y autorizar la circulación de vehículos extranjeros mediante el registro en el padrón vehicular que instaura la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California, a través de una erogación que concluye en el otorgamiento de una calcomanía de identificación.

Lo anterior se insiste, pues acorde al procedimiento de registro narrado en el capítulo IV, denominado "DEL CENSO DE IDENTIFICACIÓN VEHICULAR", y en particular en el referido numeral 20 de la ley que en esta vía se combate, se hace alusión a un cobro por concepto de derecho por registro o refrendo ante el Instituto, lo que se traduce en la imposición de una carga de carácter fiscal, reflejada en un ingreso tributario para la entidad, lo cual se encuentra prohibido en términos del artículo 117, fracciones V y VI, de la Constitución, que impide a las entidades federativas el gravar la mercancía que entra o sale de su territorio, así como gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, bajo cualquier concepto o restringiendo incluso, que se exija documentación sobre la misma.

Al respecto, el artículo 2, fracción III, de la Ley Aduanera define "mercancía", como los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular. En tanto que en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se identifica dicho término como la cosa mueble que se hace objeto de trato o venta; haciendo derivar el término mercantil a lo perteneciente o relativo al mercader, a la mercancía o al comercio, y al término "efectos", como artículo de comercio, así como en plural: bienes, muebles o enceres.

De tal suerte que los vehículos de procedencia extranjera en términos de la ley que se impugna se identifican como mercancías o efectos a que se refiere el artículo 117, fracciones V y VI, de la Constitución, respecto de los cuales no compete gravar a las entidades federativas.

Por tanto, sin importar el carácter, sea impuesto o derecho, que la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de



Baja California pretenda darle a dicho cobro, lo cierto es que su regulación deviene inconstitucional, por condicionar a los propietarios de vehículos de procedencia extranjera cuya importación y estancia en el territorio nacional no cumplan con lo establecido en las disposiciones aduaneras, a que adhieran un documento que convalide su circulación, bajo un registro en el padrón vehicular y un pago de derechos.

Por lo anterior se solicita la invalidez total de la ley impugnada y, en particular, de los artículos 1, 2, 3, 14, 15, 16, 17, y del 18 al 27 de ese ordenamiento.

**c. La Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California transgrede el artículo 117, fracciones V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la prohibición de los Estados de gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; así como el gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros.**

El accionante solicita se declare la invalidez de la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California en su totalidad, y en especial sus artículos 1, 2, 3, 4, 14, 15, 16, 17 y 18 a 27, toda vez que su contenido transgrede el principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, en relación con los diversos 131 y 117, fracciones V y VI, del mismo ordenamiento.

Lo anterior, pues la entidad federativa regula y permite la circulación de vehículos extranjeros en su territorio, e impone el pago por concepto de derecho para ostentar una "Calcomanía de identificación" que les permite circular, aun cuando no cumplen con los requisitos establecidos en las disposiciones aduaneras federales por cuanto a su importación, estancia y tenencia en el territorio nacional.

En ese orden, el artículo 16 constitucional prevé de manera expresa que todo acto de autoridad debe ser conforme a lo dispuesto por las leyes, de lo que se desprende que la conformación de la ley que reglamente la internación, estancia y circulación de bienes de procedencia extranjera debe sujetarse al marco constitucional y legal aplicable.



Partiendo de lo señalado en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 1, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre el comercio exterior. Además, el artículo 131 de la Constitución Federal instituye como facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, facultando a su vez al Ejecutivo, por parte del Congreso de la Unión, para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país.

De acuerdo con el artículo 117, fracciones V y VI, de la Constitución Federal, las entidades federativas no pueden gravar la entrada a su territorio, ni la circulación en él, de efectos nacionales o extranjeros, ni exigir documentación que acompañe la mercancía, correspondiendo sólo al Congreso de la Unión, así como al Ejecutivo Federal, legislar y regular, no sólo por cuanto a la imposición de contribuciones en materia de comercio exterior, que comprende no sólo el establecimiento de las tarifas por importación de bienes, sino además, sobre el aspecto relativo a la internación, estancia y tenencia en el territorio nacional de mercancía, bienes o efectos de procedencia extranjera, así como de las actividades relacionadas con los servicios aduanales y de inspección en materia de importación, circulación y tránsito de mercancías, así como expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia aduanera de los que México sea Parte.

El ejercicio de tales facultades previstas en la Constitución Federal se encuentra materializada, entre otros ordenamientos, en la Ley Aduanera, la que en términos de su artículo 1o. tiene como objeto regular la entrada y salida del territorio nacional, de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

En mérito de lo anterior, se dispone que cualquier mercancía que sea introducida al país se debe efectuar bajo un régimen aduanal, de los señalados en el artículo 90 de la Ley Aduanera.



De igual forma, en el artículo 91 de la Ley Aduanera se prevé que quienes introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional deberán señalar en el pedimento el régimen aduanero que solicitan para las mercancías y manifestar, bajo protesta de decir verdad, el cumplimiento de las obligaciones y formalidades inherentes al mismo, incluyendo el pago de cuotas compensatorias.

Por su parte, el artículo 146 de la Ley Aduanera establece la obligación de los gobernados de acreditar, en todo momento, la legal importación, estancia o tenencia de mercancía de procedencia extranjera, destacándose de su lectura que la legal estancia en el territorio nacional de vehículos importados, sólo se podrá acreditar con el pedimento de importación respectivo. En tanto que el artículo 151 de ese mismo ordenamiento señala que, en caso de que no se cuente con el documento correspondiente, las autoridades aduaneras procederán a embargar el vehículo.

Asimismo, de acuerdo con los artículos 151 y 152 de la Ley Aduanera, se insta la facultad y obligación de la autoridad aduanera de determinar los créditos fiscales, en caso de que no se acredite la legal importación, estancia o tenencia de la mercancía, bienes o efectos en el territorio nacional, imponiéndose además las sanciones o multas en la forma señalada en la legislación aduanera.

Adicional a ello, en el título quinto, capítulo único, los artículos 137 Bis 1 a 137 Bis 9, norman de manera particular la importación de vehículos en la franja y región fronteriza en la que se encuentra el Estado de Baja California, así como el Apéndice 300-A-2, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, deduciéndose de lo manifestado en tales disposiciones que la legislación aduanera fija los requisitos para la importación de vehículos, la cual resulta de observancia obligatoria para quien desee introducir un automóvil al territorio nacional, ya sea de manera temporal, o bajo un régimen definitivo, destacándose las cargas tributarias asignadas, como lo es el impuesto general de importación y el impuesto al valor agregado.

A la par, no debe pasar inadvertida la regulación relativa a la acreditación, en todo tiempo, de la legal estancia y tenencia de mercancías de procedencia extranjera, ya sea que se encuentre en domicilio fijo o que circule en el territorio nacional, como lo es el caso de vehículos.



De ahí que la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California, en la forma y términos en la que se encuentra redactada, así como los fines que la conforman, viola las disposiciones constitucionales y de la Ley Aduanera, toda vez que, en una invasión de esferas competenciales, emite una regulación sobre vehículos de procedencia extranjera internados en el territorio de la entidad federativa, sin observar el marco aduanal federal, haciendo a sus normas nugatorias y permitiendo su libre circulación por el territorio de Baja California.

Lo que se observa desde el artículo 1 de la ley impugnada, donde se plasma como objeto de ésta, el regular en materia de seguridad pública en relación con bienes que se identifican como vehículos de procedencia extranjera, cuya introducción al territorio nacional, así como su estancia y tenencia dentro de él, no se realizó cumpliendo con las disposiciones federales de la Ley Aduanera, estableciendo condiciones y requisitos para su libre circulación en el territorio del Estado.

Lo que precede, en relación específica con el contenido del artículo 2, fracción II, de la ley cuestionada, que provee la definición de la "Calcomanía de identificación" concebida como el aditamento expedido por la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo de la entidad federativa, que debe colocarse de manera visible al interior del vehículo de procedencia extranjera, indispensable para la circulación del mismo; ello en concatenación con el diverso artículo 3, fracción III, de esa misma ley, que señala como vehículos de procedencia extranjera, aquellos que circulan bajo el amparo de organizaciones que les tutelan el trámite de importación vehicular; y aquellos cuyo ingreso y estancia se encuentren al margen de las formalidades establecidas en la Ley Aduanera y demás ordenamientos federales.

Ello, no obstante que en el artículo 18 de la propia ley cuya invalidez se demanda, se diga que con el censo instaurado no se está regularizando la estancia del vehículo, ni acreditando la legalidad de su estadía, pues lo cierto es que de su redacción y alcances, está convalidando una conducta que vulnera disposiciones de orden público, al permitir la circulación de vehículos de procedencia extranjera cuya estancia y tenencia en el territorio nacional no es legal, evidenciándose con esto que el Estado de Baja California regula sobre un aspecto que reconoce, incide en materia aduanera de carácter federal y sobre bienes objeto



de dicha legislación, sin tener competencia para ello, contraviniendo no sólo el Texto Constitucional, sino también las reglas y regulación establecidas en la Ley Aduanera, por cuanto la estancia, tenencia y circulación de bienes de procedencia extranjera, como son los vehículos.

Si bien es cierto que el Estado de Baja California pretende justificar la medida empleada como un medio de control y de seguridad, lo cierto es que realmente está legislando sobre una materia fuera del ámbito de su competencia, al regular una conducta que, de origen, es contraria a las leyes federales, al permitir el registro y la circulación de vehículos en el territorio de Baja California que no se sujetaron a las formalidades y requisitos previstos en la Ley Aduanera, y respecto de los cuales no se pagaron los impuestos correspondientes a la importación.

Además, el hecho de que se internen al país mercancías omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse, sin permiso de la autoridad competente, cuando sea necesario, el requisito de importación prohibida configura el delito de contrabando previsto en el artículo 102 del Código Fiscal de la Federación.

Por lo expuesto, dice que debe declararse la invalidez de la ley cuestionada, al ejercer con su regulación una facultad privativa de la Federación, e imponer como obligación a los propietarios de vehículos de procedencia extranjera introducidos a la entidad federativa sin sujeción a las disposiciones aduanales, a la realización de un pago a fin de contar con una calcomanía de identificación que les permita circular en su territorio, cuestión que incluso sanciona con la imposición de una multa efectiva para quienes no realicen el censo de referencia, pues con ello está reglamentando respecto de bienes introducidos al territorio nacional que no cumplieron las formalidades y requisitos previstos en la Ley Aduanera, y sobre una conducta ilícita, ello no obstante que sólo el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal pueden regularlo conforme a lo señalado en los artículos 73, fracción XXIX, numeral 1 y 131 constitucionales, lo que evidencia que la regulación emitida por la entidad federativa es contraria o contraviene el contenido de las disposiciones aduaneras.

Por estas razones solicita se declare la invalidez de la ley impugnada, y en específico sus artículos 1, 2, 3, 14, 15, 16, 17, y 18 al 27.





**d. La Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 06 de marzo de 2020, es violatoria de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagran los principios de seguridad jurídica y legalidad.**

El Poder accionante aduce que la ley impugnada, y especialmente sus artículos 1, 2, 3, 14, 15, 16, 17 y 18 al 27, transgreden los principios de legalidad y seguridad jurídica, al carecer de una debida fundamentación, pues fue expedida por autoridades carentes de competencia para tal efecto.

Con base a dichos principios se colige que la obligación de las autoridades legislativas, de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos de los gobernados, dentro de un marco de atribuciones acotado, y como premisa, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De acuerdo con los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de actos legislativos, no necesariamente se deben expresar de manera concreta los fundamentos y motivos en que se sustentan, dada su propia y especial naturaleza, pues estos requisitos se satisfacen cuando el Congreso actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiere, y cuando las leyes que emiten se refieren a relaciones sociales que reclaman ser reguladas. Luego, todo acto de autoridad debe cumplir con los requisitos que el Constituyente y el legislador ordinario han establecido para dotarlos de validez, siendo uno de ellos el que el órgano del Estado sea competente para ello, lo que conlleva que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras.

En este sentido dice que el proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada, así como el contenido de dicha regulación, incumplen la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, respecto de la exigencia de que todo acto de autoridad debe tener apoyo estricto en una norma legal, la que debe estar conforme a las disposiciones de la Constitución Federal.



Lo anterior, pues la expedición de ese ordenamiento transgrede el contenido de los artículos 117, fracciones V y VI, 124 y 131 de la Constitución, conforme a los cuales el tránsito de mercancías extranjeras, incluidos los vehículos, es una facultad privativa de la Federación, al ser expresa la prohibición a las entidades federativas de establecer cualquier tipo de gravamen de manera directa o indirecta a la circulación de dichas mercancías.

En este tenor, si ninguno de los Poderes de Baja California pueden o deben crear regulaciones ni gravámenes por la entrada o circulación en su territorio de vehículos de procedencia extranjera, al ser rubros que están reservados a la Federación, deviene que la ley controvertida que regula tales materias, resulta violatoria de los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que se solicita se declare su invalidez en su totalidad, y en particular por los artículos 1, 2, 3, 14, 15, 16, 17 y del 18 al 27 de tal ordenamiento.

**3. Admisión y trámite.** Mediante proveído de presidencia de veintiuno de julio de dos mil veinte, se ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el número 107/2020, y se designó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora en el procedimiento.<sup>1</sup>

4. Por auto de veinticuatro de julio de dos mil veinte,<sup>2</sup> la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Baja California, y dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que su representación correspondiera.

**5. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Por escrito depositado el diecisiete de septiembre de dos mil veinte en la oficina de correos de la localidad, y recibido el trece de octubre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California dio contestación a la demanda.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Fojas 85 y 86 del expediente.

<sup>2</sup> Fojas 88 a 91 del expediente.

<sup>3</sup> A fojas 206 a 272 del expediente.



**6. Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Mediante acuerdo de quince de abril de dos mil veintiuno, se tuvo al Poder Legislativo del Estado de Baja California dando contestación a la demanda por quienes, en su momento, ejercían su representación, en los términos de los escritos y anexos depositados el veintinueve de septiembre y el veinticinco de noviembre de dos mil veinte en la oficina de correos de la localidad, y recibidos el trece de octubre y diez de diciembre siguientes, respectivamente, en este Alto Tribunal y registrados con los números 14764 y 18916.

**7. Reconvención planteada por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Por acuerdo de nueve de junio de dos mil veintiuno<sup>4</sup> se admitió a trámite la reconvención planteada por el Poder Legislativo del Estado de Baja California **únicamente en contra del Poder Ejecutivo Federal**, ordenando su emplazamiento, así como dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara al respecto lo que a su representación corresponda.

8. En síntesis, en la reconvención el Poder Legislativo del Estado de Baja California señaló lo siguiente:

a. El Poder Ejecutivo Federal comete la omisión de ejercer las facultades que se le han concedido en los artículos 1o., 73, 117, 131, 133 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Federación en el ámbito de sus facultades se encuentra obligada a regular la internación de vehículos de procedencia extranjera y a sancionar la circulación ante la falta de importación por parte de los propietarios y usuarios. No obstante, no ha cesado en la permisibilidad de ingreso ilegal de tales vehículos a través de las aduanas, fomentando con ello todo tipo de violaciones a derechos humanos.

La obligación de la Federación es regular la problemática real y directa de la falta de posibilidades para importar los vehículos llamados "chocolates" y, contrario a ello, no sólo provoca problemas de inseguridad y de la comisión de actos delictivos, sino que además promueve con ello actos de desigualdad,

<sup>4</sup> A fojas 472 a 474 del expediente.



pues no obstante que todos los propietarios y/o poseedores de vehículos de motor se encuentran obligados a llevar a cabo ante la recaudación del Estado el registro de dichos muebles y pagar un servicio por su registro, permiso de tarjeta de circulación, pago de licencia, pago de placas, tenencia según su valor comercial, sanciones, multas, gastos de ejecución, donaciones, etcétera, el hecho de que impida la importación de vehículos de motor genera que esos recursos se desvíen a particulares bajo el literal amparo supuestamente otorgado por la Federación, que les permite llevar a cabo actos tendientes a la importación legal de las mercancías bajo ciertas asociaciones civiles, que tampoco generan certeza, ni legalidad de sus actuaciones, pues se desconoce si ejercen un derecho bajo un amparo legal o bajo un amparo apócrifo, además de que su registro no tiene un impacto o beneficio al Estado en ningún sentido.

Acusa de la falta de implementación de métodos y de políticas públicas para la contención de las problemáticas reales, palpables y cuantificables, lo que pareciera que obedece a la sobre posición de un interés particular sobre el interés general, en afectación real del interés legítimo que tiene la población a recibir la protección más amplia y de que se respeten los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

Cuestiona por ello la omisión del Poder Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades para resolver la problemática de importación de mercancías, de sancionar y de permitir que circulen de manera ilegal los vehículos extranjeros sin que realicen pagos por su propiedad y posesión en los términos de las leyes secundarias del Estado de Baja California, aunado a la permisibilidad de que se sigan cometiendo delitos con el uso de vehículos de procedencia extranjera, cuyo índice de incidencias se puede comprobar con los censos del INEGI del año dos mil diecinueve.

b. Reconviene al Poder Ejecutivo Federal para que deje de ser omiso, y en el ejercicio de sus facultades emita decretos o convenios con las entidades federativas, que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera para contener la problemática de seguridad pública y ambiental que se genera, así como para promover, respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.



A lo anterior agrega que en el Congreso de la Unión, durante la discusión en lo particular de la Ley de Ingresos de dos mil veinte, los diputados le abrieron la puerta a la legalización de los llamados "autos chocolate". Sin embargo, fue el Senado quien no aprobó las reformas propuestas.

c. Señala que el presidente de la República no ejerce su facultad de establecer políticas públicas para resolver una problemática que claramente conoce, y que se genera en las aduanas y carros fronterizos con la permisibilidad de la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera, como lo es principalmente la seguridad pública y, en lugar de ello, decide privilegiar la economía y su relación pública con distribuidores de vehículos que se dedican a su venta, anteponiendo un interés de inferior categoría a la de la seguridad, sumado a la omisión de ejercer sus facultades expresas y exclusivas previstas en los artículos 117 y 131 de la Constitución Federal.

Reitera que la actuación del Poder Ejecutivo Federal resulta contraria a los principios constitucionales de transversalidad, progresividad, interdependencia e indivisibilidad, ya que en lugar de actuar e impedir que se sigan sucediendo todas las ilegalidades e ilícitos que se acusan, pretende con su demanda que la ley impugnada se declare inválida a pesar de ser omisa en su deber y obligación de establecer políticas públicas tendientes a contener toda una serie de problemáticas como las planteadas, no obstante que todas las autoridades se encuentran obligadas a garantizar el cumplimiento de los derechos humanos tutelados por la Constitución Federal.

Señala que, en lugar de su impugnación, debería tomar ejemplo y reconocer el esfuerzo e intento del Estado de Baja California por resolver y evitar que se sigan sucediendo violaciones a los derechos humanos de sus habitantes, privilegiando el derecho a la seguridad jurídica, a la dignidad humana, a la vida, al derecho de tener un patrimonio y conservarlo, al derecho a vivir en un ambiente sano, etcétera, pues con sus actuaciones se podrá garantizar a los habitantes del Estado que la comisión de delitos puede contenerse ante la posibilidad de la identificación plena de los propietarios de los vehículos de procedencia extranjera y que inmemorialmente han sido utilizados para la comisión de delitos, pues el solo hecho de que puedan ser identificados provoca la inhibición de un uso distinto



al de sólo la movilidad y traslado, aunado a que con la implementación del control de contaminación ambiental, se tendrá el descenso de efectos contaminantes.

d. Con respecto al artículo 1o. de la Constitución Federal, dice que el Poder Ejecutivo Federal es omiso en ejercer sus facultades de garantizar la seguridad e integridad de los habitantes del Estado, en virtud de que no emite decretos que logren la identificación de vehículos de procedencia extranjera que se encuentran dentro del territorio nacional para el fortalecimiento de la función de control vehicular y la contaminación del medio ambiente, así como para resolver el conflicto en materia de seguridad pública de tales vehículos que circulan irregularmente en el territorio nacional. De la misma forma acusa la omisión de emitir convenios con las entidades federativas que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera, creando una problemática en materia de seguridad pública y ambiental.

e. En relación con el artículo 117, fracciones V y VI, de la Constitución Federal, sostiene que el Poder Ejecutivo Federal no ejerce sus atribuciones para evitar la circulación de vehículos de procedencia extranjera irregulares, ni regula la exigencia de documentación que acompaña a dichos vehículos, toda vez que tiene la facultad de gravar la circulación con impuestos o derechos cuya extensión se efectúe por las aduanas locales. Es por ello por lo que es notorio, que el Ejecutivo Federal no ejerce sus facultades de establecer políticas públicas para resolver problemáticas que se generan en las aduanas y cruces fronterizos con la permisibilidad de la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera.

f. El Poder Ejecutivo Federal es omiso en ejercer su facultad prevista en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior y la economía del país. Dicha omisión permite que exista una problemática de seguridad pública, por lo que existió la necesidad de que las entidades federativas intervinieran para resolver la problemática en materias concurrentes con la Federación.

g. Respecto a los artículos 1, 90, 91, 146 y 151 de la Ley Aduanera, señala que en ese ordenamiento se regula la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, los medios en que se transportan y conducen, el despacho aduanero



y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías, es por ello que en esta ley secundaria se encuentran las disposiciones legales mediante las cuales el Poder Ejecutivo Federal ejerza sus facultades de gravar la circulación con impuestos o derechos siendo efectuadas por las aduanas locales.

#### 9. **Contestación de la reconvención por parte del Poder Ejecutivo Federal.**

Por oficio enviado a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo Federal por conducto de su consejero jurídico, dio contestación a la reconvención planteada por el Congreso del Estado de Baja California.<sup>5</sup>

10. **Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintinueve de octubre de dos mil veintiuno se llevó a cabo la audiencia prevista en los artículos 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por lo que por auto de esa misma fecha<sup>6</sup> se declaró cerrada la instrucción 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 controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>7</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder

<sup>5</sup> A fojas 495 a 539 del expediente.

<sup>6</sup> A foja 598 del expediente.

<sup>7</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y una entidad federativa; ..."



Judicial de la Federación,<sup>8</sup> en relación con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 1/2023 de veintiséis de enero de dos mil veintitrés,<sup>9</sup> toda vez que se plantea una controversia constitucional entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Baja California, en la que se impugna en la demanda principal, la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California (**en lo sucesivo, Ley del Instituto de Identidad Vehicular**), así como en la reconvención, diversas omisiones que se atribuyen al Poder Ejecutivo Federal.

12. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

13. A efecto de establecer la materia de análisis de la presente controversia constitucional, debe acudirse al escrito inicial de demanda promovida por el Poder Ejecutivo Federal, así como a la reconvención planteada por el Congreso del Estado de Baja California, de los cuales se advierte que se impugnan los actos y normas generales que a continuación se exponen:

14. En lo que concierne a la **demand principal** el Poder Ejecutivo impugna la totalidad de la Ley del Instituto de Identidad Vehicular, señalando además que, de manera específica, controvierte sus artículos 1, 2, 3, y del 14 al 27, así como los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación. No obstante,

<sup>8</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

"**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; ..."

<sup>9</sup> **Acuerdo General Número 1/2023**

"**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 aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."





de la lectura de la demanda se aprecia que el Poder actor reclama la invalidez total de la Ley del Instituto de Identidad Vehicular como un sistema normativo que vulnera la competencia de la Federación para gravar mercancías extranjeras que se introduzcan al territorio nacional; así como para reglamentar, y aun prohibir, por motivos de seguridad o policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia. Por lo tanto, se tendrán como normas reclamadas de la demanda principal la Ley del Instituto de Identidad Vehicular en su integridad y como sistema normativo, así como los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

15. Por su parte, en la **reconvención**, el Poder Legislativo del Estado de Baja California impugna, en síntesis:

a. La omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para regular e implementar métodos y políticas públicas para contener los problemas relacionados con la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera, así como de sancionar la circulación de aquellos que no han sido importados en términos de las disposiciones aplicables, permitiendo que circulen de manera ilegal sin que realicen pagos por la propiedad y posesión acordes a las disposiciones de las leyes secundarias del Estado de Baja California, pues es obligación de la Federación regular la problemática de la falta de posibilidades para importar los llamados "vehículos chocolates".

b. La omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para resolver la problemática que representa la internación ilegal de vehículos extranjeros. En este contexto, considera la reconvencionista que la actora en uso de sus facultades debe emitir decretos o convenios con las entidades federativas, que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera que no han sido legalmente importados, para contener la problemática de seguridad pública y ambiental, así como garantizar el ejercicio de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

16. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.



### III. EXISTENCIA DE LAS NORMAS Y ACTOS IMPUGNADOS

17. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, deben establecerse las normas generales, actos u omisiones de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

18. En relación con la demanda principal, se acredita la existencia de la Ley del Instituto de Identidad Vehicular, pues consta en autos que fue publicada en la sección I del No. 13 del Periódico Oficial del Estado de Baja California, el viernes seis de marzo de dos mil veinte. Ahora, respecto a la demanda reconvenicional, dado que se alegan omisiones atribuibles al Poder Ejecutivo Federal consistentes en no ejercer las facultades previstas en los artículos 1o., 73, 117, fracciones V y VI, 131 y 133 de la Constitución Federal, así como en los artículos 1, 90, 91, 146, 150 y 151 de la Ley Aduanera respecto a la falta de regulación de vehículos de procedencia extranjera que de forma ilegal se encuentran en el territorio nacional, su acreditamiento se reserva para el estudio de fondo al estar relacionada directamente tal cuestión con los planteamientos de invalidez.

19. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

### IV. OPORTUNIDAD

20. Conforme al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>10</sup> el plazo para promover controversia constitucional es 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.

<sup>10</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM**

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

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



21. En este caso la demanda fue presentada de forma **oportuna**.

22. De la lectura integral de la demanda se advierte que la Ley del Instituto de Identidad Vehicular se controvierte con motivo de su publicación, por lo que es a partir del día siguiente en que ésta tuvo lugar, que debe comenzar a realizarse el cómputo respectivo.

23. La Ley del Instituto de Identidad Vehicular se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el viernes seis de marzo de dos mil veinte.

24. De conformidad con el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria, el plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda transcurrió del **lunes nueve de marzo de dos mil veinte al martes dos de septiembre de esa misma anualidad**.

25. Deben descontarse **los sábados** siete y catorce de marzo, así como uno, ocho, quince, veintidós y veintinueve de agosto; **los domingos** ocho y quince de marzo, al igual que el dos, nueve, dieciséis, veintitrés y treinta de agosto, todos del año de dos mil veinte, por haber sido inhábiles conforme a lo establecido en los artículos 2o. de la ley reglamentaria<sup>11</sup> y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable en términos del transitorio quinto del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.<sup>12</sup> **Del mismo modo, el periodo comprendido del dieciocho de**

<sup>11</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM**

"**Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

<sup>12</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

"**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."

**Transitorios 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."**



**marzo al dos de agosto de dos mil veinte**, por haber sido declarados inhábiles por virtud de los Acuerdos Generales Números 3/2020,<sup>13</sup> 6/2020,<sup>14</sup> 7/2020,<sup>15</sup> 10/2020,<sup>16</sup> 12/2020,<sup>17</sup> 13/2020<sup>18</sup> y 14/2020,<sup>19</sup> emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dada la contingencia sanitaria producida por la enfermedad denominada coronavirus COVID-19.

26. Por lo tanto, si la demanda se depositó el quince de julio de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, a través del sistema electrónico, se concluye que su presentación fue **oportuna**.

27. El cómputo anterior se refleja en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Marzo de 2020						
1	2	3	4	5	6 <sup>20</sup>	7
8	9 <sup>21</sup>	10	11	12	13	14

**"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."

<sup>13</sup> En el cual se ordenó la suspensión de toda actividad jurisdiccional en este Alto Tribunal durante el periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, y se declaró inhábiles esos días. Lo anterior, sin menoscabo de habilitar los días y horas que resultaran necesarios durante el periodo referido.

<sup>14</sup> Mismo por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales del veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte.

<sup>15</sup> Se determinó prorrogar la suspensión de plazos para el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte.

<sup>16</sup> Asimismo, se prorrogó la suspensión de plazos para el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte.

<sup>17</sup> Se decretó la prórroga de la suspensión de plazos del uno al quince de julio de dos mil veinte.

<sup>18</sup> Se ordenó cancelar el periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en términos de lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte, y durante el periodo indicado se prorrogó la suspensión de plazos.

<sup>19</sup> Finalmente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el acuerdo general dictado el veintiocho de julio de dos mil veinte, levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.

<sup>20</sup> Fecha de publicación de la ley impugnada.

<sup>21</sup> Primer día del plazo para presentar la demanda.



15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Abril de 2020						
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30		

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Mayo de 2020						
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Junio de 2020						
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30				



Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Julio de 2020						
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15 <sup>22</sup>	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Agosto de 2020						
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Septiembre de 2020						
		1	2 <sup>23</sup>	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

<sup>22</sup> Fecha de presentación de la demanda.

<sup>23</sup> Fin del plazo para presentar la demanda.



28. En vista de lo expuesto, se **desestima la causa de improcedencia** alegada por el Congreso del Estado de Baja California, respecto a que la demanda no fue presentada de manera oportuna.

29. En lo que respecta a la **reconvenición**, en el artículo 26, párrafo segundo, de la ley de la materia<sup>24</sup> se establece que, al contestar la demanda, la parte demandada podrá reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en dicho ordenamiento para la demanda y contestación originales.

30. En este caso, el Poder Legislativo del Estado de Baja California, al momento en que dio contestación a la demanda, impugnó, en síntesis, lo siguiente:

a. La omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para regular e implementar métodos y políticas públicas para contener los problemas relacionados con la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera, así como de sancionar la circulación de aquellos que no han sido importados en términos de las disposiciones aplicables, permitiendo que circulen de manera ilegal sin que realicen pagos por la propiedad y posesión acordes a las disposiciones de las leyes secundarias del Estado de Baja California, pues es obligación de la Federación regular la problemática de la falta de posibilidades para importar los llamados "vehículos chocolates".

b. La omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para resolver la problemática que representa la internación ilegal de vehículos extranjeros. En este contexto, considera la reconvencionista que la actora en uso de sus facultades debe emitir decretos o convenios con las entidades federativas, que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera que no han sido legalmente importados, para contener la problemática de seguridad pública y ambiental, así como garantizar el ejercicio de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

<sup>24</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM**

"**Artículo 26.** Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

"Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales."



31. En tal tenor, se considera que su planteamiento es **oportuno**, pues ha sido criterio reiterado por este Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones en la vía de controversia constitucional se actualiza día a día mientras éstas subsistan, por lo que pueden controvertirse en cualquier tiempo. Al respecto es aplicable la jurisprudencia **P./J. 43/2003**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."<sup>25</sup>

32. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria<sup>26</sup> disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días, pues tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,<sup>27</sup> instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento.

<sup>25</sup> **Jurisprudencia P./J. 43/2003**, de texto: "El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

<sup>26</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM (reforma 7 de junio de 2021)**

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

"I. Tratándose de actos u omisiones, 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; ..."

<sup>27</sup> **Decreto publicado en el D.O.F. el siete de junio de dos mil veintiuno**  
**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."





33. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

34. En este apartado se analizará la legitimación activa del Poder Ejecutivo Federal para promover la presente controversia constitucional, así como de quien interpone la reconvenición, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

35. Por lo que hace a la **demanda principal** es menester señalar que, en términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal,<sup>28</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y una entidad federativa.

36. De acuerdo con los artículos 10, fracción I, y 11, párrafos primero y tercero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>29</sup> el actor deberá comparecer a juicio

### <sup>28</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y una entidad federativa; ..."

### <sup>29</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM

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

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

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

"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."



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 representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

37. Por lo que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que éste será representado por el secretario de Estado, por el jefe de departamento administrativo o por el consejero jurídico de Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley y que el acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se hará en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

38. En este caso, la demanda fue promovida a nombre de la Federación por el titular del Poder Ejecutivo Federal, es decir, por un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política. Por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión, la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación. Al respecto es conducente la tesis **2a. XLVII/2003**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN."<sup>30</sup>

<sup>30</sup> **Tesis 2a. XLVII/2003**, de texto: "El Ejecutivo Federal constituye un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política; por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación; además, si se toma en cuenta que dicho Poder es un órgano unipersonal encarnado por el presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien a través



39. En términos de los artículos 11, párrafo tercero, de la ley reglamentaria y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>31</sup> quien suscribe la demanda es Julio Scherer Ibarra en su carácter de consejero jurídico del Gobierno, lo que se acredita con la copia certificada de su nombramiento suscrito por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>32</sup> por lo que cuenta con legitimación procesal activa para promover en esta vía.

40. Por tal razón, se **desestima la causa de improcedencia** hecha valer por el Congreso del Estado de Baja California en la que alega que la presente controversia constitucional debe sobreseerse, pues quien suscribe la demanda pretende acreditar su carácter de consejero jurídico mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha nueve de enero de dos mil uno, suscrito por el entonces presidente de la República Vicente Fox Quesada.

41. Carece de razón lo expuesto por el Congreso Local, pues de las constancias del expediente se advierte que quien firma la demanda en la presente controversia constitucional, fue Julio Scherer Ibarra quien al momento de su presentación desempeñaba el cargo de consejero jurídico del Gobierno, lo que acreditó con la copia certificada de su nombramiento suscrito por el ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de fecha primero de diciembre de dos mil dieciocho, documento al que se le otorga valor probatorio pleno por haber sido expedido por funcionarios públicos en ejercicio de sus atribuciones, según se dispone en los artículos 129, 130 y 202, párrafo primero, del Código

---

del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, abril de 2003, página 862, registro digital: 184512.

<sup>31</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**"Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."

<sup>32</sup> Fojas 80 y 81 del expediente.



Federal de Procedimientos Civiles,<sup>33</sup> de aplicación supletoria en términos del artículo 1o. de la ley reglamentaria de la materia.<sup>34</sup>

42. Por lo que corresponde a la **reconvención**, ésta fue planteada por uno de los Poderes locales demandados, en este caso, por el Congreso del Estado de Baja California, en quien se deposita el Poder Legislativo de dicha entidad federativa, según se desprende del artículo 13 de la Constitución Local.<sup>35</sup>

43. El Congreso del Estado de Baja California compareció por el presidente y la secretaria de la Mesa Directiva de la XXIII Legislatura, funcionarios que, en términos del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California,<sup>36</sup> tienen la representación de dicho órgano ante todo género de autoridades; personalidad que acreditaron mediante copia certificada del acuerdo emitido por la Junta de Coordinación Política de la XXIII Legislatura

<sup>33</sup> **Código Federal de Procedimientos Civiles**

"**Artículo 129.** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

"**Artículo 130.** Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y Territorios o de los Municipios, harán fe en el juicio, sin necesidad de legalización."

"**Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. ..."

<sup>34</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM**

"**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias 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."

<sup>35</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**

"**Artículo 13.** El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea de representantes del pueblo, que se denomina Congreso del Estado."

<sup>36</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California**

"**Artículo 38.** Al órgano de gobierno, denominado mesa directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades."



constitucional relativo a la propuesta de diputados que integrarán la Mesa Directiva para el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la XXIII Legislatura,<sup>37</sup> así como con la copia certificada del acta de sesión de instalación y apertura del primer periodo ordinario de sesiones correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional de la Vigésimo Tercera Legislatura del Estado de Baja California.<sup>38</sup> Con tal sustento se concluye que quienes suscribieron la reconvencción cuentan con legitimación procesal activa para promoverla.

44. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

45. Ahora se analiza la legitimación de la parte **demandada en la acción principal**, al ser un presupuesto necesario para su procedencia.

46. En el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal se dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y una entidad federativa.

47. Por su parte, en los artículos 10, fracción II (en su texto previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, el cual resulta aplicable en términos del artículo transitorio quinto del citado decreto de reforma),<sup>39</sup> y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la

<sup>37</sup> A Fojas 404 a 406 del expediente.

<sup>38</sup> A fojas 407 a 410 del expediente.

<sup>39</sup> **TRANSITORIOS 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**



materia,<sup>40</sup> se dispone que serán demandados, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

48. En este asunto son demandados los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, a quienes se atribuye la aprobación y promulgación de la ley que crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el seis de marzo de dos mil veinte.

49. El Congreso del Estado de Baja California tiene el carácter de demandado, pues de acuerdo con los artículos 13 y 27, fracción I, de la Constitución Local,<sup>41</sup> en dicho órgano reside el Poder Legislativo en esa entidad federativa, teniendo entre sus facultades legislar sobre todos los ramos que sean de la

**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."**

"...

"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."

**<sup>40</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM**

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

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

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

**<sup>41</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**

"Artículo 13. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de representantes del pueblo, que se denomina Congreso del Estado."

"Artículo 27. Son facultades del Congreso:

"I. Legislar sobre todos los ramos que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidieren, así como participar en las reformas a esta Constitución, observando para el caso los requisitos establecidos; ..."



competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidieren. Además, porque de acuerdo con las constancias que obran en el expediente,<sup>42</sup> está acreditado que el Congreso del Estado de Baja California aprobó el Decreto Número 48 por el que se expide la Ley del Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California.

50. En este caso, el Congreso del Estado de Baja California comparece por conducto del presidente y la secretaria de la Mesa Directiva, funcionarios que, en términos del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California,<sup>43</sup> tienen la representación de dicho órgano ante todo género de autoridades; personalidad que acreditaron mediante copia certificada del acuerdo emitido por la Junta de Coordinación Política de la XXIII Legislatura constitucional relativo a la propuesta de diputados que integrarán la Mesa Directiva para el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la XXIII Legislatura,<sup>44</sup> así como con la copia certificada del acta de sesión de instalación y apertura del primer periodo ordinario de sesiones correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional de la XXIII Legislatura del Estado de Baja California.<sup>45</sup>

**51. Por lo anterior, se reconoce legitimación pasiva al Poder Legislativo del Estado de Baja California, así como procesal de quien comparece en su representación.**

52. El Poder Ejecutivo del Estado de Baja California tiene el carácter de demandado, pues de acuerdo con los artículos 40, párrafo primero, y 49, fracción I, de la Constitución Política Local,<sup>46</sup> a su titular le corresponde promulgar,

<sup>42</sup> Fojas 158 a 204 del expediente.

<sup>43</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California**

**"Artículo 38.** Al órgano de gobierno, denominado mesa directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades."

<sup>44</sup> A Fojas 404 a 406 del expediente.

<sup>45</sup> A fojas 407 a 410 del expediente.

<sup>46</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**

**"Artículo 40.** El Ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina Gobernador del Estado."

**"Artículo 49.** Son facultades y obligaciones del gobernador:



ejecutar y hacer que se cumplan las leyes, decretos y demás disposiciones que tengan vigencia en el Estado. En este caso, consta en el expediente<sup>47</sup> que el gobernador de esa entidad federativa promulgó y ordenó la publicación del Decreto Número 48 mediante el cual se aprobó la creación de la Ley del Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California.

53. El titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California compareció por conducto del secretario general de Gobierno, quien acreditó tal carácter mediante copia certificada del nombramiento respectivo, otorgado por el gobernador de esa entidad federativa, fechado el uno de noviembre de dos mil diecinueve.<sup>48</sup>

54. De acuerdo con los artículos 52, fracción III, de la Constitución Local;<sup>49</sup> 26, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California;<sup>50</sup> y 6, fracción VIII, del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California,<sup>51</sup> al secretario general de

---

"I. Promulgar, ejecutar y hacer que se cumplan las leyes, decretos y demás disposiciones que tengan vigencia en el Estado; ..."

<sup>47</sup> A fojas 240 a 271 del expediente.

<sup>48</sup> Al reverso de la foja 239 del expediente.

<sup>49</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**

**"Artículo 52.** Son atribuciones del secretario general de Gobierno: ...

"III. Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California."

<sup>50</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California**

**"Artículo 26.** La Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones previstas por la Constitución del Estado, será responsable de atender la política interior del Estado, así como fortalecer y conducir las relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, así como la relativa a los Ayuntamientos y los Poderes Federales, ejecutando acciones que garanticen la gobernabilidad, la paz social, el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la igualdad de género, teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones: ...

"VIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic); ..."

<sup>51</sup> **Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California**

**"Artículo 6.** Corresponde al secretario el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes: ...

"VIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."





Gobierno le compete asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal.

**55. En vista de lo anterior, se reconoce legitimación pasiva al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, así como procesal de quien comparece en su representación.**

56. En lo que corresponde a la **acción reconvenzional**, mediante acuerdo dictado el nueve de junio de dos mil veintiuno,<sup>52</sup> se admitió la reconvencción, teniendo sólo por autoridad demandada en esa vía al **Poder Ejecutivo Federal** con fundamento en los artículos 10, fracción II, y 26, párrafo segundo, de la ley reglamentaria de la materia.

57. En este caso, las omisiones que controvierte el Congreso del Estado de Baja California se refieren, en síntesis, a:

a. La omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para regular e implementar métodos y políticas públicas para contener los problemas relacionados con la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera, así como de sancionar la circulación de aquellos que no han sido importados en términos de las disposiciones aplicables, permitiendo que circulen de manera ilegal sin que realicen pagos por la propiedad y posesión acordes a las disposiciones de las leyes secundarias del Estado de Baja California, pues es obligación de la Federación regular la problemática de la falta de posibilidades para importar los llamados "vehículos chocolates".

b. La omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para resolver la problemática que representa la internación ilegal de vehículos extranjeros. En este contexto, considera la reconvenzionista que la actora en uso de sus facultades debe emitir decretos o convenios con las entidades federativas, que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera que no han sido legalmente importados, para contener la problemática.

<sup>52</sup> Fojas 472 a 474 del expediente.



tica de seguridad pública y ambiental, así como garantizar el ejercicio de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

58. En vista de lo anterior, **resulta procedente reconocer legitimación pasiva al Poder Ejecutivo Federal**, al ser la autoridad que podría satisfacer la pretensión de la reconvencionista, el cual compareció a esta controversia por conducto del consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, quien acreditó ese carácter al dar contestación a la demanda mediante copia certificada de su nombramiento suscrito por el ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>53</sup>

59. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

### 60. Causas de improcedencia alegadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California respecto de la demanda principal

61. En relación con la demanda principal, el Congreso del Estado de Baja California, además de las causales de improcedencia que fueron analizadas en los considerandos IV y V de esta sentencia, hizo valer la siguiente:

#### VII.1. Inexistencia de la invasión de competencias alegada por el Congreso Estatal

62. El Congreso Local sostiene que, al no existir la invasión de competencias que aduce la Federación por parte del Estado de Baja California, la presente controversia debe sobreseerse.

<sup>53</sup> A foja 541 del expediente.



63. La causa de improcedencia es **infundada**, pues de la lectura de la demanda se aprecia que el Poder Ejecutivo Federal hace valer planteamientos relacionados con una invasión de competencias relacionados con la Ley del Instituto de Identidad Vehicular cometida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California. Dado que para determinar si existe o no la invasión de competencias señalada en los conceptos de invalidez se requiere un análisis que guarda una íntima relación con el fondo de las cuestiones planteadas, se desestima la causa de improcedencia alegada, lo que encuentra apoyo en la jurisprudencia **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>54</sup>

64. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

## VII.2. Causas de improcedencia advertidas de oficio respecto de la demanda principal

65. Por lo que respecta a la demanda principal, este Tribunal Pleno advierte que, en relación con la **Ley del Instituto de Identidad Vehicular** se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso numeral 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto previo a su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación

<sup>54</sup> **Jurisprudencia P./J. 92/99**, de texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal 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 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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.



el siete de junio de dos mil veintiuno),<sup>55</sup> por haber cesado los efectos de ese ordenamiento.

66. Es un hecho notorio que el tres de marzo de dos mil veintitrés fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto Número Doscientos Once, en cuyo artículo tercero se ordena la abrogación de la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el seis de marzo de dos mil veinte.

67. Por su parte, en el artículo transitorio primero del referido decreto se dispone que sus disposiciones entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, de lo que se desprende que, a partir del cuatro de marzo del año en curso, cesaron los efectos de la Ley del Instituto de Identidad Vehicular impugnada por el Ejecutivo Federal.

68. A mayor abundamiento, en los artículos transitorios segundo a séptimo del referido Decreto Doscientos Once se establece el mandato del Congreso Local para la extinción y liquidación del Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación previsto en la ley impugnada, así como la cancelación de esa entidad en el Registro de Organismos Descentralizados del Estado de Baja California.

69. En consecuencia, si la vigencia de la ley impugnada terminó por virtud de su abrogación, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno por haber cesado todos sus efectos, además de que, aun cuando se estudiara dicho ordenamiento y se declarara su invalidez, la sentencia no tendría

<sup>55</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM**

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

"**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; ..."



impacto en la esfera jurídica de la parte actora, pues por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal<sup>56</sup> y 45 de la ley reglamentaria,<sup>57</sup> la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, caso en el cual no se encuentran las disposiciones de la Ley del Instituto de Identidad Vehicular. Sobre el particular es aplicable la jurisprudencia **P.J. 54/2001**,<sup>58</sup> de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS."

70. Por lo anterior, al haber dejado de producir sus efectos la Ley del Instituto de Identidad Vehicular, lo procedente es **decretar el sobreseimiento** por lo que respecta a dicho ordenamiento.

71. Ahora bien, del escrito de demanda se advierte que el Poder Ejecutivo Federal también señala como actos impugnados los **efectos y las consecuencias que deriven de la aplicación de la Ley del Instituto de Identidad Vehicular**.

<sup>56</sup> **Artículo 105.** ....

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

<sup>57</sup> **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."

<sup>58</sup> **Jurisprudencia P.J. 54/2001**, de texto: "La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, registro digital: 190021.



72. Al respecto este Tribunal Pleno concluye que en relación con tales actos se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 22, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto previo a su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno),<sup>59</sup> puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal 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 lo originaron, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir**, por lo que, ante una manifestación imprecisa o genérica como la que hace valer el Poder actor, 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, criterio que encuentra apoyo en la **jurisprudencia P./J. 64/2009**,<sup>60</sup> 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."

<sup>59</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM**

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

"**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; ..."

<sup>60</sup> **Jurisprudencia P./J. 64/2009**, de texto: "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 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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio 2009, página 1461, registro digital: 166990.



73. Dado que respecto a la **demanda principal** no existe materia alguna sobre la que este Tribunal Pleno pueda pronunciarse, **se decreta su sobreseimiento**.

74. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

### **75. Causas de improcedencia alegadas por el Poder Ejecutivo Federal en la reconvención**

#### **VII.3. Falta de interés legítimo del Poder Legislativo de Baja California**

76. Respecto al artículo 1o. constitucional, el Congreso del Estado de Baja California reclama al Poder Ejecutivo Federal la omisión de ejercer sus facultades de garantizar la seguridad e integridad de los habitantes del Estado, por no emitir decretos que logren la identificación de vehículos de procedencia extranjera que se encuentran en el territorio nacional para el fortalecimiento de la función de control vehicular y la contaminación al medio ambiente, lo que a juicio de la reconvencionista crea una problemática social de seguridad pública y ambiental.

77. En relación con los artículos 117, fracciones V y VI, de la Constitución, se reprocha al Ejecutivo Federal evitar la circulación de vehículos irregulares de procedencia extranjera, así como de regular la exigencia de documentación que acompañe a esos vehículos, es decir, la omisión de establecer políticas públicas para resolver problemáticas que se generan en las aduanas y cruces fronterizos con la permisibilidad de la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera.

78. Respecto al artículo 131 de la Constitución Federal, se impugna la omisión del Poder Ejecutivo Federal de ejercer su facultad para restringir y prohibir las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior y la economía del país, lo que permite que exista una problemática de seguridad pública.



79. También se acusa al Poder Ejecutivo Federal de omitir resolver la problemática de importación de mercancías, de sancionar y de permitir que circulen de manera ilegal vehículos extranjeros sin que realicen pagos por la propiedad y posesión acordes a las disposiciones de las leyes secundarias del Estado de Baja California.

80. Del mismo modo, se reprocha al Ejecutivo Federal la omisión de emitir decretos o convenios con las entidades federativas que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera, para contener la problemática de seguridad pública y ambiental que se genera, y promover, respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

81. Finalmente, en cuanto a los artículos 1, 90, 91, 146, 150 y 151 de la Ley Aduanera, la reconvencionista apunta que se trata de disposiciones mediante las cuales el Poder Ejecutivo ejerce sus facultades de gravar la circulación con impuestos o derechos efectuadas por las aduanas locales.

82. Tomando en cuenta lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal aduce que el actor reconvencionista **carece de interés legítimo** para reclamar las omisiones que se le reprochan, pues además de que éstas son inexistentes, asegura que no existe un punto de contacto entre ellas con la posible afectación a la esfera de atribuciones de la reconvencionista, por lo que al ser la controversia constitucional un mecanismo que busca salvaguardar el sistema federal y el principio de división de poderes concluye que no es la vía idónea para plantear violaciones a los derechos fundamentales señalados como la seguridad, integridad y protección al medio ambiente, o bien, para plantear la mera verificación de la actuación del gobierno federal.

83. La causa de improcedencia es **infundada**.

84. Las alegaciones formuladas para sobrepasar los planteamientos del Poder Legislativo de Baja California exigen esclarecer previamente si existe una omisión por parte del Ejecutivo Federal de ejercer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere para regular y sancionar el ingreso de vehículos de procedencia extranjera en el territorio nacio-





nal, a fin de determinar si su presunta inacción derivó en una afectación en materias concurrentes como lo son la seguridad pública y la protección al medio ambiente en perjuicio del Estado de Baja California.

85. Del mismo modo, también requieren definir si existe algún mandato constitucional que obligue al Poder Ejecutivo Federal a emitir decretos o celebrar convenios con las entidades federativas para regular los vehículos de procedencia extranjera que se encuentran en el país sin cumplir con los trámites aduaneros correspondientes, tal como lo pretende la reconvencionista.

86. También implican que este Tribunal Pleno determine si, en este caso, existe una omisión por parte de la Federación de ejercer las facultades que le corresponden en materia de ingreso de vehículos de procedencia extranjera en el territorio nacional, que redunde en perjuicio de la hacienda del Estado de Baja California.

87. Tomando en cuenta que para resolver tales aspectos es necesario entrar al estudio de fondo de las cuestiones planteadas en la reconvención, se desestima la causa de improcedencia alegada por el Ejecutivo Federal, conclusión que tiene sustento en la jurisprudencia **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>61</sup>

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

<sup>61</sup> **Jurisprudencia P./J. 92/99**, de texto: "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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.



presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra y por el sobreseimiento de la reconvencción.

#### **VII.4. Inexistencia de las omisiones reclamadas por el Poder Legislativo de Baja California**

89. El Poder Ejecutivo Federal señala que la demanda reconvenccional es improcedente, dado que no existen las omisiones que se le reprochan, pues afirma que en la Ley Aduanera sí se regula lo relativo a los vehículos de procedencia extranjera que se encuentran en el territorio nacional; la exigencia de la documentación que sustente su legal importación, estancia o tenencia, así como las sanciones a las infracciones por su incumplimiento.

90. Agrega que las autoridades fiscales y aduaneras, en el ámbito de su competencia, han implementado medidas para combatir la entrada y estancia ilegal de los vehículos de procedencia extranjera.

91. Expone que no existe algún precepto que constriña a los Poderes de la Federación a emitir en particular una normatividad sobre vehículos de procedencia extranjera en los términos que pretende la actora, considerando que esa facultad es discrecional o potestativa.

92. La causa de improcedencia es **infundada**, pues se trata de planteamientos que, en todo caso, requieren ser analizados en el estudio de fondo, siendo aplicable igualmente en este caso la jurisprudencia **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>62</sup>

<sup>62</sup> **Jurisprudencia P./J. 92/99**, de texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal 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 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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.



93. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

### VIII.1. Catálogo de temas

94. En la demanda reconvenicional el Poder Legislativo del Estado de Baja California impugna, en síntesis, lo siguiente:

- La omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para regular e implementar métodos y políticas públicas para contener los problemas relacionados con la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera, así como de sancionar la circulación de aquellos que no han sido importados en términos de las disposiciones aplicables, permitiendo que circulen de manera ilegal sin que realicen pagos por la propiedad y posesión acordes a las disposiciones de las leyes secundarias del Estado de Baja California, pues es obligación de la Federación regular la problemática de la falta de posibilidades para importar los llamados "vehículos chocolates".

- La omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para resolver la problemática que representa la internación ilegal de vehículos extranjeros. En este contexto, la reconvencionista considera que la actora en uso de sus facultades debe emitir decretos o convenios con las entidades federativas, que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera que no han sido legalmente importados, para contener la problemática de seguridad pública y ambiental, así como garantizar el ejercicio de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

95. A efecto de facilitar el estudio de los conceptos de invalidez formulados en la reconvenición, por razón de método, su estudio se realizará en los apartados que se detallan a continuación.



CONSIDERANDO	TEMA
VIII.2	Presunta omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para regular e implementar métodos y políticas públicas para contener los problemas relacionados con la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera.
VIII.3	Presunta omisión del Ejecutivo Federal de emitir decretos o convenios con las entidades federativas, que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera que no han sido legalmente importados.

### VIII.2. Presunta omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para regular e implementar métodos y políticas públicas para contener los problemas relacionados con la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera

96. **Criterio jurídico o *ratio decidendi*:** No existe la omisión que alega el Poder Legislativo del Estado de Baja California, al estar acreditado que la Federación, por conducto del Congreso de la Unión y del titular del Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, han emitido la regulación necesaria para permitir la importación y exportación temporal o definitiva de vehículos automotores de procedencia extranjera, así como para inhibir, mediante sanciones administrativas y penales, la introducción ilegal de tales mercancías al territorio nacional.

97. De la demanda reconvenional se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Baja California impugna la presunta omisión del Ejecutivo Federal de ejercer sus facultades constitucionales para regular e implementar métodos y políticas públicas para contener los problemas relacionados con la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera, así como de sancionar la circulación de aquellos que no han sido importados en términos de las disposiciones aplicables, permitiendo que circulen de manera ilegal sin que realicen pagos por la propiedad y posesión acordes a las disposiciones de las leyes secundarias del Estado de Baja California, pues es obligación de la Federación regular



la problemática de la falta de posibilidades para importar los llamados "vehículos chocolates".

98. El concepto de invalidez es **infundado**.

99. Es menester establecer en primer lugar el marco constitucional en el que se insertan las facultades del Poder Ejecutivo Federal para regular el ingreso de vehículos extranjeros en el territorio nacional.

100. El régimen federal previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos supone la coexistencia de diversas facultades que se distribuyen entre los distintos órdenes de gobierno, esto es, entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México, los Municipios y las demarcaciones territoriales.

101. En el artículo 124 de la Constitución Federal se establece que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias. Sin embargo, dicha regla dista mucho de agotar la compleja distribución de atribuciones que caracteriza a la forma de gobierno federal, donde se pueden observar además de facultades expresas en favor de la Federación e implícitas para los Estados, facultades expresas a favor de los Estados;<sup>63</sup> facultades concurrentes para la Federación y los Estados;<sup>64</sup> prohibiciones absolutas para la Federación;<sup>65</sup> prohibiciones absolutas para los Estados;<sup>66</sup> prohibiciones relativas para los Estados;<sup>67</sup> obligaciones de la Federación

<sup>63</sup> Así, por ejemplo, la prevista en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal que faculta a los Congresos Locales para establecer organismos de protección de los derechos humanos.

<sup>64</sup> En este supuesto se ubican las atribuciones concurrentes en materia de salubridad general, previstas en el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Federal.

<sup>65</sup> Se encuentra en este caso, la prohibición para el Congreso de la Unión de dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna, establecida en el artículo 24 del Texto Fundamental.

<sup>66</sup> Como las señaladas en el artículo 117 de la Constitución Federal, estando entre ellas la de celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con potencias extranjeras; o contraer empréstitos con gobiernos de otras naciones.

<sup>67</sup> Son representativas de esta clase las previstas en el artículo 118 de la Constitución Federal, esto es, las que en principio están prohibidas salvo que exista consentimiento del Congreso de la Unión.



con respecto a las entidades federativas;<sup>68</sup> obligaciones para los Estados;<sup>69</sup> facultades expresas para los Municipios;<sup>70</sup> facultades expresas para las demarcaciones territoriales,<sup>71</sup> entre otras.

102. En el marco de esta distribución competencial, en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 1, de la Constitución Federal<sup>72</sup> se consigna la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior.

103. Del mismo modo, en el artículo 131, párrafo primero, del Texto Fundamental<sup>73</sup> se dispone que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, sin importar su procedencia.

104. En el párrafo segundo del citado precepto constitucional,<sup>74</sup> se establece también la facultad del Congreso de la Unión para regular el comercio exterior.

<sup>68</sup> En esta clase se halla la prevista en el artículo 119 de la Constitución General donde se establece el deber de los Poderes de la Unión de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior.

<sup>69</sup> Estando entre ellas, la señalada en el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal, que constriñe a los Estados a adoptar 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.

<sup>70</sup> Un ejemplo de estas atribuciones se consigna en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, esto es, la facultad del Municipio para manejar su patrimonio conforme a la ley.

<sup>71</sup> En el artículo 122, apartado A, fracción VI, de la Constitución se faculta al gobierno de las demarcaciones territoriales para ejercer de manera autónoma su presupuesto.

<sup>72</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior."

<sup>73</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

<sup>74</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**



En este mismo sentido, en dicho precepto se establece que el Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, debiendo el titular del Poder Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someter a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

105. Es menester resaltar que en el artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior se reglamenta lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Federal, al establecerse ahí la facultad otorgada por el Congreso de la Unión al titular del Poder Ejecutivo para regular cuestiones de comercio exterior. En tal virtud, las normas que dicho funcionario expide tienen el carácter de decreto-ley, las cuales forman parte del marco jurídico del Estado Mexicano, cuyo proceso de creación se considera extraordinario, lo que encuentra justificación en la necesidad de dotar al Estado de mecanismos jurídicos eficientes y expeditos que le permitan encauzar las operaciones de comercio internacional en beneficio de la economía nacional y responder con la velocidad necesaria a las fluctuaciones que el intercambio de bienes con el sector externo provoca a aquélla, situación que así se resaltó desde la exposición de motivos de dicho ordenamiento.<sup>75</sup> Para mayor claridad, se transcribe el artículo 4o. de la Ley de Comercio Exterior.

---

**"Artículo 131. ...**

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

<sup>75</sup> **Exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal de la Ley de Comercio Exterior**

"La iniciativa incorpora normas, principios e instituciones que busquen responder no sólo a las situaciones de urgencia a que se refiere el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política y que recoge la Ley Reglamentaria vigente, sino a situaciones normales del comercio exterior mexicano, habida cuenta que la apertura comercial es ya parte esencial del modelo de desarrollo del país y de la actividad económica cotidiana.



## Ley de Comercio Exterior

"ARTÍCULO 4o. El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

"I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

"IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

"V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal;

"VI. Coordinar, a través de la secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los

---

"La iniciativa que se propone reconoce el nuevo papel internacional de México y dispone la aplicación de la ley, sin perjuicio de los tratados y convenios internacionales de los que sea parte el país. "En ese título II, el proyecto de ley, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 131 constitucional prevé la facultad del Ejecutivo Federal para regular, restringir o prohibir la exportación e importación de mercancías, así como la circulación y tránsito de mercancías extranjeras en el territorio nacional, cuando el propio Ejecutivo lo estime urgente."





Estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado, y

"VII. Coordinar, a través de la secretaría, que las dependencias y entidades de la administración pública federal que administren o controlen una restricción o regulación no arancelaria se encuentren interconectadas electrónicamente con la secretaría y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

106. Las facultades de regulación que corresponden a la Federación en materia de importación y exportación de mercancías se contienen medularmente, en cuanto al ámbito doméstico, en: **I) la Ley Aduanera**<sup>76</sup> y **la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación**,<sup>77</sup> las que tienen por objeto regular la entrada y salida del territorio nacional de las mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de la entrada o salida de mercancías, estableciendo las cuotas que, atendiendo a la clasificación de las mercancías, servirán para determinar los impuestos generales de importación y exportación; **II) la Ley de Comercio Exterior**,<sup>78</sup> cuyas disposiciones tienen por materia regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienes-

---

<sup>76</sup> **Ley Aduanera**

"**Artículo 1o.** Esta ley, las de los impuestos generales de importación y exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta ley. ..."

<sup>77</sup> **Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación**

"**Artículo 1o.** Se establecen las cuotas que, atendiendo a la clasificación de la mercancía, servirán para determinar los impuestos generales de importación y de exportación, de conformidad con la siguiente: ..."

<sup>78</sup> **Ley de Comercio Exterior**

"**Artículo 1o.** La presente ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población."



tar de la población y **III) los decretos-ley que expide el Ejecutivo Federal** en ejercicio de las facultades materialmente legislativas que le ha delegado el Congreso de la Unión en términos del artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

107. Cabe resaltar que, en el ámbito convencional en materia de comercio exterior, rigen también los tratados internacionales que son celebrados por el presidente de la República con aprobación del Senado, con sustento en el artículo 133 de la Constitución Federal.<sup>79</sup>

108. Es menester precisar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2, fracción III, de la Ley Aduanera,<sup>80</sup> el término "**mercancía**" denota los productos, artículos, efectos y, en general, a cualesquier bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.

109. Teniendo en cuenta lo mencionado, resulta que todos los aspectos vinculados con la regulación relativa a la entrada y salida del territorio nacional de cualquier bien, producto, artículo o efecto, así como su estancia o tránsito por el país, sea de forma permanente o temporal, así como la imposición de gravámenes por estos conceptos, es una facultad que concierne en exclusiva a la Federación por conducto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales en sus respectivos ámbitos de competencia.

110. Lo anterior resulta consistente con la prohibición absoluta que, de acuerdo con el artículo 117, fracciones V, VI y VII, de la Constitución Federal,<sup>81</sup>

<sup>79</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

<sup>80</sup> **Ley Aduanera**

"**Artículo 2.** Para efectos de esta ley se considera: ...

"III. Mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular."

<sup>81</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**



tienen los Estados para: **I)** prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de él, de mercancía nacional o extranjera; **II)** gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; y, **III)** expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

111. En ejercicio de las facultades que, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 1, y 131 de la Constitución Federal corresponden al Congreso de la Unión en materia de comercio exterior, fue expedida la Ley Aduanera, ordenamiento que tiene por objeto regular la entrada y salida del territorio nacional de las mercancías y de los medios en que se transportan y conducen, el despacho aduanero, así como los hechos o actos que deriven de éste o de la entrada o salida de mercancías.<sup>82</sup>

112. De acuerdo con los artículos 35, 36, párrafo primero, y 91 del citado ordenamiento,<sup>83</sup> el despacho aduanero para la entrada o salida del país de

**"Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso: ...

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

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

"VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia."

<sup>82</sup> **Ley Aduanera**

**"Artículo 1o.** Esta ley, las de los impuestos generales de importación y exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta ley. ..."

<sup>83</sup> **Ley Aduanera**



cualquier bien, producto, artículo o efecto debe realizarse presentando el pedimento correspondiente, en el que deberá señalarse a cuál de los regímenes aduaneros que se describen en el artículo 90 de la ley de la materia,<sup>84</sup> habrá de destinarse las mercancías, siendo éstos los siguientes:

**"Artículo 35.** Para efectos de esta ley, se entiende por despacho aduanero el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficoy regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar ante la aduana, las autoridades aduaneras y quienes introducen o extraen mercancías del territorio nacional, ya sea los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes aduanales o agencias aduanales, empleando el sistema electrónico aduanero. El Servicio de Administración Tributaria establecerá mediante reglas, lo procedente en los casos de contingencias en el sistema electrónico aduanero derivadas de caso fortuito o fuerza mayor."

**"Artículo 36.** Quienes introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional destinándolas a un régimen aduanero, están obligados a transmitir a las autoridades aduaneras, a través del sistema electrónico aduanero, en documento electrónico, un pedimento con información referente a las citadas mercancías, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, empleando la firma electrónica avanzada, el sello digital u otro medio tecnológico de identificación."

**"Artículo 91.** Quienes introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional deberán señalar en el pedimento el régimen aduanero que solicitan para las mercancías y manifestar bajo protesta de decir verdad el cumplimiento de las obligaciones y formalidades inherentes al mismo, incluyendo el pago de las cuotas compensatorias."

#### <sup>84</sup> Ley Aduanera

"Artículo 90. Las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes:

"A. Definitivos.

"I. De importación.

"II. De exportación.

"B. Temporales.

"I. De importación.

"a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.

"b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

"II. De exportación.

"a) Para retornar al país en el mismo estado.

"b) Para elaboración, transformación o reparación.

"C. Depósito Fiscal.

"D. Tránsito de mercancías.

"I. Interno.

"II. Internacional.

"E. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

"F. Recinto fiscalizado estratégico."



A. Definitivos.

I. De importación

II. De exportación

B. Temporales.

I. De importación

a) Para retornar al extranjero en el mismo estado

b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

II. De exportación.

a) Para retornar al país en el mismo Estado.

b) Para elaboración, transformación o reparación.

C. Depósito fiscal.

D. Tránsito de mercancías.

I. Interno.

II. Internacional.

E. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

F. Recinto fiscalizado estratégico.

113. Tratándose de vehículos automotores, en la Ley Aduanera se establecen diversas reglas que permiten su legal internación y permanencia en el país, para lo cual es necesario que se cubra el impuesto general de importación



conforme a la tarifa establecida, según se ordena en su artículo 51,<sup>85</sup> salvo que, en términos de tal ordenamiento, resulte procedente su exención, caso en el que se encuentran los siguientes vehículos:<sup>86</sup>

a. Los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de carga o de personas, así como sus equipos propios e indispensables. En este caso se indica que, en el reglamento respectivo, se establecerán los requisitos que deben cumplirse, así como el periodo y la distancia máxima en que podrán internarse dentro de la franja o región fronteriza.

<sup>85</sup> **Ley Aduanera**

"**Artículo 51.** Se causarán los siguientes impuestos al comercio exterior:

"I. General de importación, conforme a la tarifa de la ley respectiva.

"II. General de exportación, conforme a la tarifa de la ley respectiva."

<sup>86</sup> **Ley Aduanera**

"**Artículo 61.** No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de las siguientes mercancías: ...

"**III.** Los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de carga o de personas, así como sus equipos propios e indispensables.

"No quedan comprendidos en el párrafo anterior los vehículos que en el propio territorio nacional sean objeto de explotación comercial, los que se adquieran para usarse o consumirse en el país, ni los que se destinen a consumo o uso en el extranjero.

"El reglamento establecerá los requisitos que deberán cumplirse, así como el periodo y la distancia máxima en que podrán internarse dentro de la franja o región fronteriza, los vehículos a que se refiere esta fracción. ...

"**XV.** Los vehículos especiales o adaptados y las demás mercancías que importen las personas con discapacidad que sean para su uso personal, así como aquellas que importen las personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta que tengan como actividad la atención de dichas personas, siempre que se trate de mercancías que por sus características suplan o disminuyan su discapacidad; permitan a dichas personas su desarrollo físico, educativo, profesional o social; se utilicen exclusiva y permanentemente por las mismas para esos fines, y cuenten con la autorización de la secretaría.

"Para los efectos de lo dispuesto en esta fracción, se considerará como persona con discapacidad la que debido a la pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica, sufre la restricción o ausencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano, y acredite dicha circunstancia con una constancia expedida por alguna institución de salud con autorización oficial.

"Tratándose de vehículos especiales o adaptados, las personas con discapacidad podrán importar sólo un vehículo para su uso personal cada cuatro años. Las personas morales a que se refiere el primer párrafo de esta fracción podrán importar hasta tres vehículos cada cuatro años. En ambos casos, el importador no podrá enajenar dichos vehículos sino después de cuatro años de haberlos importado. ...

"Tratándose de vehículos especialmente adaptados para personas con discapacidad, señalados en la fracción XV, así como de las mercancías donadas señaladas en la fracción XVII, únicamente podrán ser introducidos al territorio nacional, siempre que cumplan con lo dispuesto en las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria."



b. Los vehículos especiales o adaptados que importen las personas con discapacidad que sean para su uso personal, o bien, las personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta que tengan como actividad la atención de dichas personas, siempre que por sus características suplan o disminuyan su discapacidad; permitan su desarrollo físico, educativo, profesional y social, y se utilicen exclusiva y permanentemente por las mismas para estos fines, contando con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cumpliendo con las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria. Las personas físicas sólo podrán importar de forma exenta un solo vehículo para su uso personal cada cuatro años, en tanto que las personas morales hasta tres vehículos cada cuatro años, sin que en ningún caso su importador pueda enajenar tales vehículos sino después de cuatro años de haberlos importado.

114. Del mismo modo, en el artículo 62 de la Ley Aduanera<sup>87</sup> se establecen las reglas para la importación de vehículos en franquicia, señalando que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar su legal ingreso al país si existe reciprocidad, y cuando tales vehículos pertenezcan a:

---

<sup>87</sup> **Ley Aduanera**

**"Artículo 62.** Tratándose de importación de vehículos, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 137 bis 1 al 137 bis 9, la Secretaría podrá:

"I. Autorizar, en los casos en que exista reciprocidad, la importación en franquicia cuando pertenezcan a:

"a) Gobiernos extranjeros, con los que el Gobierno Mexicano tenga relaciones diplomáticas.

"b) Embajadores extranjeros acreditados en el país.

"c) Miembros del personal diplomático y consular extranjero, que no sean nacionales.

"También podrá autorizarse la importación en franquicia a funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano que hayan permanecido en el extranjero cuando menos dos años continuos en el desempeño de comisión oficial, de un vehículo de su propiedad que hayan usado durante su residencia en el extranjero, siempre que se cumpla con los requisitos y condiciones que señale la Secretaría mediante reglas. Quedan comprendidos en lo previsto en este supuesto, los funcionarios mexicanos acreditados ante los organismos internacionales en los que el Gobierno Mexicano participe.

"II. Determinar, previo acuerdo con otras autoridades competentes, mediante reglas que al efecto expida:

"a) La naturaleza, cantidad y categoría de los vehículos que puedan importarse en franquicia, así como los requisitos necesarios para su enajenación libre del impuesto general de importación cuando hayan transcurrido los plazos correspondientes.



a. Gobiernos extranjeros con los que el gobierno mexicano tenga relaciones diplomáticas.

b. Embajadores extranjeros acreditados en el país.

c. Miembros del personal diplomático y consular extranjero que no sean nacionales.

115. También se ordena que podrá autorizarse la importación en franquicia de un vehículo de su propiedad de funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, o que estén acreditados ante los organismos internacionales en los que el gobierno mexicano participe, cuando éstos hayan permanecido en el extranjero cuando menos dos años continuos en el desempeño de comisión oficial y hayan usado el vehículo durante su residencia en el extranjero, siempre que se cumplan con los requisitos y condiciones que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas.

116. Conforme al artículo 62 de la Ley Aduanera se advierte que la importación de vehículos de procedencia extranjera autorizados por franquicia estará sujeta a las reglas que expida la Secretaría de Hacienda, en las que se determinará:

a. La naturaleza, cantidad y categoría de los vehículos que pueden importarse de esta forma, así como los requisitos para su enajenación libre del impuesto general de importación, cuando hayan transcurrido los plazos correspondientes.

---

"b) Los requisitos para la importación de vehículos en franquicia, destinados a permanecer definitivamente en la franja o región fronteriza.

"En los casos a que se refiere este inciso, la propia Secretaría podrá autorizar la internación temporal del vehículo de que se trate al resto del país, por un plazo máximo hasta de 180 días naturales con entradas y salidas múltiples, dentro de un periodo de doce meses, contados a partir de la primera internación temporal, siempre que se cumplan los requisitos que establece el reglamento. Los vehículos internados temporalmente no podrán prestar el servicio de autotransporte de carga, pasajeros o turismo y deberán ser conducidos en territorio nacional por el propietario, su cónyuge, sus hijos, padres o hermanos, o por cualquier otra persona, siempre que en este último caso el importador se encuentre en el vehículo; cuando el propietario del vehículo sea una persona moral, deberá ser conducido por una persona que tenga relación laboral con el propietario."





b. Los requisitos para la importación de estos vehículos que estén destinados a permanecer definitivamente en la franja o región fronteriza, pudiendo la Secretaría de Hacienda autorizar la internación temporal del vehículo al resto del país por un plazo máximo de hasta 180 días naturales con entradas y salidas múltiples, dentro de un periodo de doce meses, a partir de su primera internación temporal, bajo el entendido de que tales vehículos no podrán prestar el servicio de autotransporte de carga, pasajeros o turismo y deberán ser conducidos en territorio nacional por el propietario, su cónyuge, sus hijos, padres o hermanos, o por cualquier persona, siempre que en este último caso el importador se encuentre en el vehículo. Si se trata de una persona moral, deberá ser conducido por una persona que tenga relación laboral con el propietario.

117. La Ley Aduanera permite, mediante el **régimen de importación temporal**, la entrada al país de **vehículos de procedencia extranjera** para que puedan permanecer en él por un tiempo limitado y con una finalidad específica, lo que se regula en el artículo 106 de ese ordenamiento,<sup>88</sup> esencialmente en estos términos:

---

<sup>88</sup> **Ley Aduanera**

"**Artículo 106.** Se entiende por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado, por los siguientes plazos: ...

"II. Hasta por seis meses, en los siguientes casos: ...

"c) Las de vehículos de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras y de las oficinas de sede o representación de organismos internacionales, así como de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, para su importación en franquicia diplomática, siempre que cumplan con los requisitos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas. ...

"e) Las de vehículos, siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por un año o más, comprueben mediante documentación oficial su calidad migratoria que los autorice para tal fin y se trate de un solo vehículo en cada periodo de doce meses. En estos casos, los seis meses se computarán en entradas y salidas múltiples efectuadas dentro del periodo de doce meses contados a partir de la primera entrada. Los vehículos podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos siempre y cuando sean residentes permanentes en el extranjero, o por un extranjero con las calidades migratorias indicadas en el inciso a) de la fracción IV de este artículo. Cuando sea conducido por alguna persona distinta de las autorizadas, invariablemente deberá viajar a bordo el importador del vehículo. Los vehículos a que se refiere este inciso deberán cumplir con los requisitos que señale el reglamento.

"III. Hasta por un año, cuando no se trate de las señaladas en las fracciones I y IV de este artículo, y siempre que se reúnan las condiciones de control que establezca el reglamento, en los siguientes casos: ...



118. Podrán permanecer en el país hasta un periodo de seis meses:

- Los vehículos de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras y de las oficinas sede o de representación de organismos internacionales, así como de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, para su importación en franquicia diplomática, siempre que cumplan con los requisitos que señale el Servicio de Administración Tributaria.

- Los vehículos de procedencia extranjera importados por mexicanos con residencia en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por un año o más, para lo cual deberán comprobar mediante documentación oficial su calidad migratoria. Bajo este régimen sólo podrá importarse un solo vehículo en cada periodo de doce meses. En estos casos, se ordena que los seis meses se computarán en entradas y salidas múltiples efectuadas dentro del periodo de

---

"d) Las de vehículos de prueba, siempre que la importación se efectúe por un fabricante autorizado, residente en México. ...

"IV. Por el plazo que dure su condición de estancia, incluyendo sus renovaciones, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, en los siguientes casos:

"a) Las de vehículos propiedad de extranjeros que se internen al país, con la condición de estancia de visitante y residente temporal, siempre que se trate de un solo vehículo.

"Los vehículos podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, aun cuando éstos no sean extranjeros, por un extranjero que tenga alguna de las condiciones de estancia a que se refiere este inciso, o por un nacional, siempre que en este último caso viaje a bordo del mismo cualquiera de las personas autorizadas para conducir el vehículo y podrán efectuar entradas y salidas múltiples.

"Los vehículos a que se refiere este inciso, deberán cumplir con los requisitos que señale el Reglamento. ...

"V. Hasta por diez años, en los siguientes casos: ...

"d) Las casas rodantes importadas temporalmente por residentes permanentes en el extranjero, siempre y cuando cumplan con los requisitos y condiciones que establezca el Reglamento. Las casas rodantes podrán ser conducidas o transportadas en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, siempre que sean residentes permanentes en el extranjero o por cualquier otra persona cuando viaje a bordo el importador. ...

"El Reglamento establecerá los casos y condiciones en los que deba garantizarse el pago de las sanciones que llegaran a imponerse en el caso de que las mercancías no se retornen al extranjero dentro de los plazos máximos autorizados por este artículo.

"Las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente de conformidad con este artículo, deberán retornar al extranjero en los plazos previstos, en caso contrario, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas."



doce meses contados a partir de la primera entrada. Estos vehículos sólo podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos siempre y cuando sean residentes permanentes en el extranjero, o por un extranjero que tenga la condición de visitante o residente temporal. Si el vehículo es conducido por alguna persona distinta de las autorizadas siempre deberá viajar a bordo el importador.

119. Podrán permanecer en el país hasta por un año:

- Los vehículos de prueba, siempre que la importación se efectúe por un fabricante autorizado residente en México.

120. Podrán permanecer por el tiempo que dure su estancia, incluyendo sus renovaciones sujeto a las condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria:

- Los vehículos de propiedad de extranjeros que se internen en el país con la condición de estancia de visitante y residente temporal, siempre que se trate de un solo vehículo. En tal supuesto, los vehículos sólo podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, aun cuando éstos no sean extranjeros, por un extranjero que tenga las mismas condiciones de estancia que el importador, o por un nacional siempre que viaje a bordo cualquiera de las personas autorizadas para conducir el vehículo, pudiendo efectuar entradas y salidas múltiples.

121. Podrán permanecer hasta por diez años:

- Las casas rodantes importadas temporalmente por residentes permanentes en el extranjero, siempre y cuando cumplan con los requisitos y condiciones que se establezcan en el reglamento respectivo. Dichas casas rodantes podrán ser conducidas o transportadas en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, siempre que sean residentes permanentes en el extranjero o por cualquier otra persona cuando viaje a bordo el importador.

122. También se ordena que, si tales vehículos no retornan al extranjero en los plazos señalados, se entenderá que se encuentran de forma ilegal en el país por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinados.



123. En los artículos 137 Bis 1 al 137 Bis 9 de la Ley Aduanera<sup>89</sup> se contienen previsiones para la **importación definitiva de vehículos automotores usados para la franja fronteriza norte, así como para los Estados de Baja California y Baja California Sur, la región parcial del Estado de Sonora y su Municipio fronterizo de Cananea**, las que, en esencia, consisten en lo siguiente:

<sup>89</sup> **Ley Aduanera**

**"Artículo 137 bis 1.** Las personas físicas que acrediten su residencia en la Franja Fronteriza Norte, así como en los Estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora y en el Municipio Fronterizo de Cananea, Estado de Sonora, podrán efectuar la importación definitiva de vehículos automotores usados, siempre y cuando estén destinados a permanecer en estos lugares."

**"Artículo 137 bis 2.** Para efecto del artículo anterior y de los siguientes, se entiende por:

"I. Persona Física: El ciudadano al que la ley ha dotado de derechos y obligaciones.

"II. Franja Fronteriza Norte: La comprendida entre la Línea Divisoria Internacional con los Estados Unidos de América y la línea paralela a una distancia de 20 kilómetros hacia el interior del país, en el tramo comprendido entre el límite de la región parcial del Estado de Sonora y el Golfo de México.

"III. Región Parcial del Estado de Sonora: La comprendida entre los siguientes límites al norte, la línea divisoria internacional, desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros del Oeste de Sonora, de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa a un punto situado a 10 kilómetros al este de Puerto Peñasco, de allí siguiendo el cauce de ese Río, hacia el norte, hasta encontrar la línea divisoria internacional.

"IV. Año Modelo: El periodo comprendido entre el 1o. de noviembre de un año, al 31 de octubre del año siguiente.

"V. Automóvil: El vehículo destinado al transporte hasta de diez personas, incluyéndose a las vagonetas y a las camionetas denominadas "VAN", que tengan instalado convertidor catalítico de fábrica.

"VI. Vehículo comercial: Al vehículo con o sin chasis para el transporte de mercancías o de más de diez personas, con peso bruto vehicular de más de 2,727, pero no mayor de 7,272 kilogramos.

"VII. Camión mediano: Al vehículo con o sin chasis para el transporte de mercancías o de más de diez personas, con peso bruto vehicular de más de 2,272 kilogramos, pero no mayor de 8,864 kilogramos.

"VIII. Vehículo usado: Al vehículo de cinco o más años-modelos anteriores a la fecha en que se realice la importación."

**"Artículo 137 bis 3.** La importación a que se refiere el artículo anterior podrá efectuarse pagando exclusivamente el 50 % del impuesto general de importación que corresponda a los vehículos a importar, conforme a su clasificación arancelaria.

"Las fracciones arancelarias aplicables según la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, serán las que correspondan al valor de la compra-venta en dólares de los Estados Unidos de América, de los vehículos automotores usados.

"Asimismo, se exige del requisito de permiso previo, por parte de la Secretaría de Economía, la importación de vehículos automotores usados a que se refieren los artículos anteriores."

**"Artículo 137 bis 4.** Los vehículos que podrán importarse bajo el amparo de las disposiciones legales anteriores, son los siguientes:

I. Automóviles cuyo valor no exceda de doce mil dólares de los Estados Unidos de América, excluyendo los vehículos deportivos, de lujo y convertibles.

II. Camiones comerciales ligeros y medianos, propulsados por motor de gasolina.



- Se dispone que podrán importarse en términos de tales disposiciones, los automóviles cuyo valor no exceda de doce mil dólares de los Estados Unidos de América, excluyendo los vehículos deportivos, de lujo y convertibles; así como los camiones comerciales ligeros y medianos impulsados por gasolina, siempre que sean similares a los de las marcas de fabricación nacional, de conformidad con la lista que publique la Secretaría del Ramo en el Diario Oficial de la Federación, dentro del tercer trimestre de cada año, con la previa opinión de la Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz.

---

Los vehículos señalados en el presente artículo, deberán ser similares a los de las marcas de fabricación nacional, de conformidad con la lista que publique la Secretaría del Ramo competente en el Diario Oficial de la Federación, dentro del tercer trimestre de cada año, con la previa opinión de la Comisión Intersecretarial de Industria Automotriz."

**"Artículo 137 bis 5.** Las personas físicas que pretendan efectuar la importación de los vehículos en los términos de los artículos anteriores deberán cumplir con lo siguiente:

"I. Acreditarse como ciudadano mexicano con el acta de nacimiento o de naturalización correspondiente.

"II. Comprobar su residencia en la franja y regiones fronterizas referidas, de seis meses anteriores a la fecha de la importación del vehículo, mediante cualquiera de los documentos oficiales expedidos a nombre del interesado, en donde conste el domicilio ubicado en la franja o región fronteriza de que se trate.

"III. Presentar el pedimento de importación correspondiente, que deberá contener las características, marca, tipo, línea, modelo y número de serie, con el objeto de que una vez realizada la importación, se pueda comprobar su legal estancia en el país.

"IV. Presentar al momento del despacho aduanero conjuntamente con los documentos aduaneros respectivos, la constancia que acredite que el vehículo a importar cumple con las normas técnicas de emisión máxima permisible de contaminantes en su país de origen."

**"Artículo 137 bis 6.** La importación de vehículos automotores usados que se realice en los términos de los artículos anteriores, se limitará a una unidad por persona.

"Asimismo, la persona física que afecte la importación de una unidad vehicular usada, no podrá volver a efectuar la importación de otra unidad vehicular, en los términos de los artículos precedentes, sino después de haber transcurrido un año de la primer importación, siendo aplicables a su comercialización las limitaciones que derivan de las disposiciones aduaneras vigentes."

**"Artículo 137 bis 7.** La internación al resto del territorio nacional de los vehículos importados al amparo de las disposiciones legales que preceden, se regirá por lo dispuesto en la Ley Aduanera, en especial por el párrafo final de su artículo 62, por las normas contenidas en el Reglamento de la Ley Aduanera y por las demás disposiciones normativas aplicables."

**"Artículo 137 bis 8.** A partir del año 2009, la importación de autos usados a las franjas y regiones fronterizas a que se refieren los artículos anteriores, se realizará de conformidad con lo establecido en el apéndice 300-A.2 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte."

**"Artículo 137 bis 9.** En lo conducente, serán aplicables a las importaciones de vehículos usados, a que se refieren los artículos anteriores, las disposiciones contenidas en la Ley Aduanera, su reglamento y demás."



- La importación de tales vehículos usados podrá efectuarse pagando sólo el cincuenta por ciento del impuesto general de importación que corresponda a los vehículos a importar, conforme su clasificación arancelaria. Asimismo, estarán eximidos del requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Economía.

- Las personas físicas que pretendan efectuar la importación de tales vehículos deben acreditar: a) tener la ciudadanía mexicana; b) comprobar su residencia en la franja y regiones fronterizas señaladas, por lo menos de seis meses anteriores a la fecha de importación del vehículo, en donde conste el domicilio ubicado en la franja o región fronteriza de que se trate; c) presentar el pedimento de importación correspondiente el que deberá contener las características del vehículo para que, una vez realizada la importación, se pueda comprobar su legal estancia en el país y d) presentar al momento del despacho aduanero, la constancia que acredite que el vehículo cumple con las normas técnicas de emisión máxima permisible de contaminantes en su país de origen.

- La importación de vehículos automotores usados se limitará a una unidad por persona, no pudiendo efectuarse la importación de otra unidad vehicular, sino hasta después de transcurrido un año de la primera importación, siendo aplicables a su comercialización las limitaciones que derivan de las disposiciones aduaneras vigentes.

- Los vehículos usados importados con base en los artículos 137 Bis 1 al 137 Bis 9 de la Ley Aduanera podrán internarse al resto del país atendiendo a las disposiciones de dicho ordenamiento, teniendo en cuenta que sólo se autorizará tal internación de forma temporal por un plazo máximo de ciento ochenta días naturales con entradas y salidas múltiples, dentro de un periodo de doce meses, contados a partir de la primera internación temporal. Sin embargo, no podrán prestar el servicio de autotransporte de carga, pasajeros o turismo y deberán ser conducidos en territorio nacional por el propietario, su cónyuge, sus hijos, padres o hermanos, o por cualquier otra persona, siempre que en este último caso el importador se encuentre en el vehículo; cuando el propietario del vehículo sea una persona moral, deberá ser conducido por una persona que tenga relación laboral con el propietario.

124. Ahora bien, en ejercicio de las facultades conferidas al Ejecutivo Federal en términos del artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los



Estados Unidos Mexicanos, el uno de julio de dos mil once fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados**", con la finalidad de regular la importación definitiva de vehículos usados de procedencia extranjera en el territorio nacional, el cual fue modificado mediante los diversos publicados en ese mismo medio de difusión oficial el treinta y uno de enero de dos mil trece; el treinta de enero de dos mil catorce; el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce; el treinta y uno de diciembre de dos mil quince; el veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis; el veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete; el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve; el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve; y, por último, el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte, en este caso, para prorrogar su vigencia al treinta de septiembre de dos mil veinticuatro; ajustar diversas fracciones arancelarias derivado de las reformas a la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el uno de julio de dos mil veinte; así como para atender los compromisos pactados por el Estado Mexicano en el "**Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho; del Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en la Ciudad de México el diez de diciembre de dos mil diecinueve; de seis acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados por intercambio de cartas fechadas en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, y de dos acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados en la Ciudad de México, el diez de diciembre de dos mil diecinueve**", publicado el veintinueve de junio de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación, mismo que entró en vigor el uno de julio de dos mil veinte.

125. Entre otras cuestiones, en el citado decreto-ley se establece:<sup>90</sup>

<sup>90</sup> **Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados**

"**Artículo 1.** El presente decreto tiene por objeto regular la importación de vehículos usados al territorio nacional."

"**Artículo 2.** Para los efectos de este decreto se entiende por:



- Que los vehículos usados cuyo número de identificación vehicular corresponda al de fabricación o ensamble del vehículo en México, Estados Unidos de América o Canadá y se clasifiquen conforme a la tarifa de la Ley de Impuestos General de Importación y de Exportación a que se refieren sus artículos 4 y 5 podrán ser importados definitivamente en el territorio nacional para permanecer

"I. Año-modelo: el año de fabricación o ejercicio automotriz comprendido por el periodo entre el 1o. de noviembre de un año al 31 de octubre del año siguiente, que se identifica con este último;

"II. Compañía armadora: la empresa dedicada a la fabricación, manufactura o ensamble final de vehículos automotores nuevos;

"III. Franja fronteriza norte: el territorio comprendido entre la línea divisoria internacional del norte del país y la línea paralela a una distancia de 20 kilómetros hacia el interior del país en el tramo comprendido entre el límite de la región parcial del Estado de Sonora y el Golfo de México;

"IV. Región parcial del Estado de Sonora: la zona comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce actual del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste de Sonoyta; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa a un punto situado a 10 kilómetros al este de Puerto Peñasco; de allí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional, y

"Vehículo usado: las mercancías clasificadas, conforme a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, en las fracciones arancelarias 8701.20.02, 8702.10.05, 8702.20.05, 8702.30.05, 8702.90.06, 8703.21.02, 8703.22.02, 8703.23.02, 8703.24.02, 8703.31.02, 8703.32.02, 8703.33.02, 8703.40.02, 8703.50.02, 8703.60.02, 8703.70.02, 8703.90.02, 8704.21.04, 8704.22.07, 8704.23.02, 8704.31.05, 8704.32.07 u 8705.40.02."

**"Artículo 3.** En la importación definitiva al país de vehículos usados bajo trato arancelario preferencial previsto en los tratados de libre comercio y acuerdos comerciales de los que México es parte, el importador deberá cumplir con las formalidades y requisitos que dichos ordenamientos establecen, así como presentar ante la autoridad aduanera, por conducto de agente o apoderado aduanal, el certificado de origen válido o, en su caso, el documento comprobatorio de origen que corresponda de conformidad con las disposiciones aplicables, al momento de la importación.

"El certificado de origen o el documento comprobatorio de origen deberá estar debidamente requisitado, con información directamente proporcionada por la compañía armadora del vehículo de que se trate, anexando el certificado o documento expedido por dicha compañía con base en el cual se obtuvo información respecto del origen del vehículo.

"En caso de no contar con el certificado o documento expedido por la compañía armadora, el importador deberá presentar una declaración por escrito, bajo protesta de decir verdad, suscrita por la compañía armadora, en la que manifieste que el vehículo usado que se pretende importar fue fabricado, manufacturado o ensamblado como un bien originario, de conformidad con las disposiciones o reglas de origen aplicables al tratado o acuerdo correspondiente."

**"Artículo 4.** Los vehículos usados cuyo número de identificación vehicular corresponda al de fabricación o ensamble del vehículo en México, Estados Unidos de América o Canadá y se clasifiquen conforme a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación en las fracciones arancelarias: 8702.10.05, 8702.20.05, 8702.30.05, 8702.90.06, 8703.21.02, 8703.22.02, 8703.23.02, 8703.24.02, 8703.31.02, 8703.32.02, 8703.33.02, 8703.40.02, 8703.50.02, 8703.60.02, 8703.70.02 u 8703.90.02, tratándose de vehículos para el transporte de hasta quince personas;





en la franja fronteriza norte, en los Estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora y en los Municipios de Cananea y Caborca, por residentes de esas zonas sin que se requiera certificado de origen ni permiso previo de la Secretaría de Economía, cubriendo sólo el arancel *ad valorem* que se señala en tales preceptos.

8704.21.04, 8704.22.07, 8704.23.02, 8704.31.05 u 8704.32.07, tratándose de vehículos para el transporte de mercancías; 8702.10.05, 8702.20.05, 8702.30.05 u 8702.90.06, tratándose de vehículos para el transporte de dieciséis o más personas; 8701.20.02, tratándose de tractores de carretera para semi-rremolques, u 8705.40.02, tratándose de camiones hormigonera, podrán ser importados definitivamente al territorio nacional, estableciéndose un arancel *ad valorem* de 10 %, sin que se requiera certificado o certificación de origen ni permiso previo de la Secretaría de Economía, siempre y cuando su año-modelo sea de ocho a nueve años anteriores al año en que se realice la importación.

"Cuando los vehículos a que se refiere este artículo se destinen a permanecer en la franja fronteriza norte, en los Estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora y en los Municipios de Cananea y Caborca, en el Estado de Sonora, únicamente podrán ser importados por residentes en dichas zonas.

"La importación definitiva a que podrán optar los importadores en términos de este artículo se realizará conforme al procedimiento que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. El documento aduanero con el que se realice dicha importación únicamente podrá amparar un vehículo."

**Artículo 5.** Los vehículos usados cuyo número de identificación vehicular corresponda al de fabricación o ensamble del vehículo en México, Estados Unidos de América o Canadá y se clasifiquen conforme a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación en las fracciones arancelarias: 8702.10.05, 8702.20.05, 8702.30.05, 8702.90.06, 8703.21.02, 8703.22.02, 8703.23.02, 8703.24.02, 8703.31.02, 8703.32.02, 8703.33.02, 8703.40.02, 8703.50.02, 8703.60.02, 8703.70.02 u 8703.90.02, tratándose de vehículos para el transporte de personas u 8704.21.04, 8704.22.07, 8704.31.05 u 8704.32.07, tratándose de vehículos para el transporte de mercancías con peso total con carga máxima de hasta 11,793 Kg., podrán ser importados definitivamente por residentes en la franja fronteriza norte, en los Estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora y en los Municipios de Cananea y Caborca en el Estado de Sonora, para permanecer en dichas zonas, sin que se requiera certificado o certificación de origen ni permiso previo de la Secretaría de Economía, de conformidad con lo siguiente:

"I. Vehículos cuyo año modelo sea de cinco a nueve años anteriores al año en que se realice la importación, estableciéndose un arancel *ad valorem* de 1 %, y

"II. Vehículos cuyo año modelo sea de diez años anteriores al año en que se realice la importación, estableciéndose un arancel *ad valorem* de 10 %.

"La importación definitiva a que podrán optar los importadores en términos de este artículo se realizará conforme al procedimiento que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. El documento aduanero con el que se realice dicha importación únicamente podrá amparar un vehículo."

**Artículo 6.** No podrán importarse en forma definitiva al territorio nacional los vehículos usados que en el país de procedencia, por sus características o por cuestiones técnicas, esté restringida o prohibida su circulación; cuando no cumplan con las condiciones físico mecánicas o de protección al medio ambiente de conformidad con las disposiciones aplicables, o cuando el vehículo haya sido



- Del mismo modo, en el artículo 11 del citado decreto, se indica que los vehículos usados que se importen de manera definitiva para ser destinados a permanecer en la franja y región fronteriza mencionada deberán cumplir con los requisitos de control establecidos en la legislación aduanera para su internación temporal al resto del país.

reportado como robado. Para estos efectos, la autoridad aduanera podrá coordinarse con las autoridades extranjeras competentes, así como requerir a los importadores información y documentación, incluso si se encuentra disponible en el país de procedencia del vehículo, de conformidad con lo que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general."

**"Artículo 7.** Los interesados podrán efectuar la importación definitiva de un vehículo usado que se clasifique conforme a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación en las fracciones arancelarias: 8702.10.05, 8702.20.05, 8702.30.05, 8702.90.06, 8703.21.02, 8703.22.02, 8703.23.02, 8703.24.02, 8703.31.02, 8703.32.02, 8703.33.02, 8703.40.02, 8703.50.02, 8703.60.02, 8703.70.02 u 8703.90.02, tratándose de vehículos para el transporte de hasta quince personas u, 8704.21.04 u 8704.31.05, tratándose de vehículos para el transporte de mercancías, en cada periodo de doce meses, sin que se requiera su inscripción en el padrón de importadores.

"Las personas morales y las personas físicas con actividad empresarial que tributen conforme al título II o al título IV, capítulo II, sección I, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, podrán importar el número de vehículos usados que requieran, siempre que se encuentren inscritos en el padrón de importadores."

**"Artículo 8.** Los comerciantes en el ramo de vehículos estarán obligados a presentar al Servicio de Administración Tributaria dentro de los primeros diez días naturales de cada mes, a través de medios electrónicos o en medios magnéticos, la información de las importaciones que realicen al amparo de este decreto, conforme a las reglas de carácter general que al efecto establezca el propio órgano desconcentrado."

**"Artículo 9.** El Servicio de Administración Tributaria llevará a cabo el procedimiento de suspensión en el Padrón de Importadores, sin perjuicio de la aplicación de las demás disposiciones en la materia, cuando quien importe vehículos usados por sí o por conducto de su representante, se encuentre en cualquiera de los supuestos siguientes:

"I. Incumpla alguna de las disposiciones de este decreto;

"II. Al amparo del presente decreto importe o pretenda importar vehículos que no reúnan alguna de las condiciones señaladas en los artículos 4, 5 ó 6 de este instrumento, o

"III. Cuando la información o documentación utilizada para la importación definitiva de vehículos usados sea falsa o contenga datos falsos o inexactos o, cuando el valor declarado no haya sido determinado de conformidad con las disposiciones aplicables."

**"Artículo 10.** Los vehículos usados susceptibles de importarse conforme al artículo 4 del presente Decreto, así como aquellos de diez o más años anteriores al año en que se realice la importación cuyo número de identificación vehicular corresponda al de fabricación o ensamble del vehículo en México, Estados Unidos de América o Canadá, y que en ambos casos se clasifiquen en las fracciones arancelarias: 8702.10.05, 8702.20.05, 8702.30.05, 8702.90.06, 8703.21.02, 8703.22.02, 8703.23.02, 8703.24.02, 8703.31.02, 8703.32.02, 8703.33.02, 8703.40.02, 8703.50.02, 8703.60.02, 8703.70.02 u 8703.90.02, tratándose de vehículos para el transporte de hasta quince personas, u 8704.21.04 u 8704.31.05, tratándose de vehículos para el transporte de mercancía, que se encuentren en el país en importación temporal a partir de la entrada en vigor del mismo, podrán importarse en forma



• Por su parte, en el artículo 12 de ese decreto se dispone que los vehículos usados señalados en el artículo 4 del decreto, que se hayan importado en forma definitiva para ser destinados a permanecer en la franja fronteriza norte, en los Estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora y en los Municipios de Cananea y Caborca, podrán ser reexpedidos, es decir, internados al resto del país, de conformidad con los requisitos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, sin que en ningún caso se dé lugar a compensaciones o devolución de contribuciones, teniendo el derecho los residentes de tales zonas de optar por importar en definitiva tales vehículos usados mediante el pago de las contribuciones aplicables, sin que para ello deban sujetarse a las formalidades para la internación temporal para circular en el resto del territorio nacional.

definitiva siempre que se encuentren dentro del plazo de la importación temporal, pagando el impuesto general de importación correspondiente actualizado de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde la fecha en que se importaron temporalmente y hasta que se efectúe el pago, así como las demás contribuciones que se causen con motivo de la importación definitiva.

"Para el trámite de importación definitiva de los vehículos señalados en el párrafo que antecede se requerirá su presentación física ante la autoridad aduanera, conforme al procedimiento que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general."

**"Artículo 11.** Los vehículos usados que se importen en forma definitiva conforme al presente decreto para ser destinados a permanecer en la franja fronteriza norte, en los Estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora y en los Municipios de Cananea y Caborca, en el Estado de Sonora, deberán cumplir los requisitos de control establecidos en la legislación aduanera para su internación temporal al resto del país."

**"Artículo 12.** Los vehículos usados susceptibles de importarse conforme al artículo 4 del presente decreto, que se hayan importado en forma definitiva conforme al presente instrumento para ser destinados a permanecer en la franja fronteriza norte, en los Estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora y en los Municipios de Cananea y Caborca, en el Estado de Sonora, podrán ser reexpedidos al resto del país de conformidad con los requisitos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, sin que en ningún caso se dé lugar a la devolución o compensación de contribuciones.

"Los residentes en las zonas referidas en el primer párrafo de este artículo podrán optar por importar en definitiva los vehículos usados a que se refiere el artículo 4 del presente decreto al resto del país, efectuando el pago de las contribuciones aplicables, en cuyo caso, no se sujetarán a las formalidades para la internación temporal para circular en el resto del territorio nacional."

**"Artículo 13.** Los propietarios de los vehículos importados en definitiva conforme al presente decreto deberán cumplir con el trámite de registro señalado en la Ley del Registro Público Vehicular y demás disposiciones aplicables en la materia."

**"Artículo 14.** La legal estancia en territorio nacional de los vehículos que se importen de conformidad con el presente decreto se acreditará con el pedimento de importación."

**"Artículo 15.** El Servicio de Administración Tributaria podrá expedir las disposiciones de carácter general que sean necesarias para la correcta y debida aplicación del presente decreto."



- Los propietarios de los vehículos importados en definitiva conforme a lo señalado en el citado decreto-ley, deben registrar sus vehículos en términos de la Ley del Registro Público Vehicular y demás disposiciones aplicables en la materia.

- La legal estancia en el territorio nacional de los vehículos que se importen de conformidad con el citado decreto se debe acreditar con el pedimento de importación.

- Se ordena que no podrán importarse en forma definitiva al territorio nacional los vehículos usados que, en el país de procedencia, por sus características o por cuestiones técnicas, esté restringida o prohibida su circulación; cuando no cumplan con las condiciones físico-mecánicas o de protección al medio ambiente de conformidad con las disposiciones aplicables, o cuando el vehículo haya sido reportado como robado.

126. Puede advertirse que, en ejercicio de las facultades que, en términos de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 1, y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponden en exclusiva al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior, tales autoridades han establecido un marco normativo que regula la importación, sea definitiva o temporal, de toda clase de vehículos de procedencia extranjera, incluso usados, así como reglas que especifican las personas que estarán autorizadas para conducirlos dentro del territorio nacional cuando se trate de vehículos introducidos con exención del impuesto general de importación, por franquicia, o bien, de aquellos destinados a permanecer en la franja fronteriza norte o en los Estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora y en los Municipios de Cananea y Caborca.

127. Es importante destacar que en los artículos 150, 151 y 157 de la Ley Aduanera<sup>91</sup> se señala que, si por motivo del reconocimiento aduanero, de la

---

<sup>91</sup> **Ley Aduanera**

**"Artículo 150.** Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por esta ley. ..."



verificación de mercancías en transporte, o por el ejercicio de las facultades de comprobación, las autoridades aduaneras advierten que algún vehículo de procedencia extranjera no cuenta con la documentación que acredite su legal introducción al territorio nacional que permita su estancia o tenencia, o bien, cuando sean manejados por personas no autorizadas para ello, se podrá dar inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera procediendo al embargo precautorio del vehículo, lo que puede concluir en su venta una vez que se emita la resolución que ponga fin a dicho procedimiento en el que se declare que no se comprobó su legal estancia en el país, sin perjuicio de que se puedan aplicar las sanciones correspondientes previstas en ese mismo ordenamiento, donde destacan, para el tema que nos ocupa, las señaladas en sus artículos 182 y 183.<sup>92</sup>

**"Artículo 151.** Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, en los siguientes casos: ...

"III. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta ley para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta. ..."

**"Artículo 157.** Tratándose de mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro, de animales vivos, explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas o radioactivas, que sean objeto de embargo precautorio y que, dentro de los diez días siguientes a su embargo, no se hubiere comprobado su legal estancia o tenencia en el país, el Servicio de Administración Tributaria podrá proceder a su destrucción, donación o asignación. Tratándose de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones serán transferidos para su venta al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, una vez emitida la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo de que se trate, siempre que no se hubiere comprobado su legal estancia o tenencia en el país."

#### <sup>92</sup> Ley Aduanera

**"Artículo 182.** Cometen las infracciones relacionadas con el destino de las mercancías, quienes:

"I. Sin autorización de la autoridad aduanera:

"a) Destinen las mercancías por cuya importación fue concedida alguna franquicia, exención o reducción de contribuciones o se haya eximido del cumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria, a una finalidad distinta de la que determinó su otorgamiento.

"b) Trasladen las mercancías a que se refiere el inciso anterior a lugar distinto del señalado al otorgar el beneficio.

"c) Las enajenen o permitan que las usen personas diferentes del beneficiario.

"d) Enajenen o adquieran vehículos importados o internados temporalmente; así como faciliten su uso a terceros no autorizados.

"e) Enajenen o adquieran vehículos importados en franquicia, o a la franja fronteriza sin ser residente o estar establecido en ellas.



128. Es pertinente tener en cuenta que, de acuerdo con lo ordenando en el artículo 3, párrafo segundo, de la Ley Aduanera, los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en el ámbito de sus competencias, están obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones

"f) Faciliten a terceros no autorizados su uso, tratándose de vehículos importados a franja o región fronteriza, cuando se encuentren fuera de dichas zonas.

"II. Excedan el plazo concedido para el retorno de las mercancías importadas o internadas temporalmente; no se lleve a cabo el retorno al extranjero de las importaciones temporales o el retorno a la franja o región fronteriza en las internaciones temporales de vehículos; transformen las mercancías que debieron conservar en el mismo estado o de cualquier otra forma violen las disposiciones que regulen el régimen aduanero autorizado en cuanto al destino de las mercancías correspondientes y la finalidad específica del régimen.

"III. Importen temporalmente vehículos sin tener alguna de las condiciones de estancia señaladas en el inciso a) de la fracción IV del artículo 106 de esta ley; importen vehículos en franquicia destinados a permanecer definitivamente en franja o región fronteriza del país, o internen temporalmente dichos vehículos al resto del país, sin tener su residencia en dicha franja o región, o sin cumplir los requisitos que se establezcan en los decretos que autoricen las importaciones referidas.

"IV. Retiren las mercancías del recinto fiscalizado autorizado para operar el régimen de elaboración, transformación o reparación con una finalidad distinta de su exportación o retorno al extranjero.

"V. No presenten las mercancías en el plazo concedido para el arribo de las mismas a la aduana de despacho o de salida, tratándose del régimen de tránsito interno.

"VI. Transmitan, presenten o proporcionen un dispositivo tecnológico, un medio electrónico o una impresión de los pedimentos de tránsito interno o internacional con el fin de dar por concluidos dichos tránsitos en la aduana de despacho o en la de salida, sin la presentación física de las mercancías en los recintos fiscales o fiscalizados.

"VII. Realicen la exportación, el retorno de mercancías o el desistimiento de régimen, en el caso de que se transmita, presente o proporcione, un dispositivo tecnológico, medio electrónico o una impresión del pedimento sin las mercancías correspondientes en la aduana de salida."

**Artículo 183.** Se aplicarán las siguientes sanciones a quien cometa las infracciones relacionadas con el destino de las mercancías, previstas en el artículo 182 de esta ley:

"I. Multa equivalente del 130 % al 150 % del beneficio obtenido con la franquicia, exención o reducción de impuestos concedida o del 70 % al 100 % del valor comercial de las mercancías cuando se haya eximido del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, en los casos a que se refiere la fracción I, incisos a), b), c) y f).

"Multa equivalente del 30 % al 50 % del impuesto general de importación que habría tenido que cubrirse si la importación fuera definitiva o del 15 % al 30 % del valor comercial de las mercancías cuando estén exentas, en los casos a que se refiere la fracción I, incisos d) y e) y la fracción III. Tratándose de yates y veleros turísticos la multa será del 10 % al 15 % del valor comercial.

"II. Si la infracción consistió en exceder los plazos concedidos para el retorno de las mercancías de importación o internación, según el caso, multa de \$2,310.00 a \$3,480.00 si el retorno se verifica en forma espontánea, por cada periodo de quince días o fracción que transcurra desde la fecha de vencimiento del plazo hasta que se efectúe el retorno. El monto de la multa no excederá del valor de las mercancías.

"No se aplicará la multa a que se refiere el párrafo anterior, a las personas que retornen en forma espontánea los vehículos importados o internados temporalmente.



a las disposiciones de esa ley, debiendo incluso hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder.<sup>93</sup>

129. En este caso, el Poder Legislativo del Estado de Baja California acusa a la Federación de omitir regular la internación de vehículos automotores de procedencia extranjera, así como de sancionar la circulación de aquellos que no han sido importados cumpliendo con las disposiciones aplicables.

130. De manera enfática, señala que el Ejecutivo Federal no ha ejercido su facultad para resolver la problemática de seguridad pública y medioambiental que trae consigo la circulación de los vehículos de procedencia extranjera que han sido internados en el territorio nacional de manera ilegal. De esta forma, señala que se ha permitido que circulen de manera ilegal los vehículos extranjeros, pero sin que se realicen pagos por el cobro por su registro y la expedición de los documentos necesarios para su circulación en los términos de las leyes secundarias del Estado de Baja California.

131. No le asiste la razón al Poder actor reconventionista, pues tal como se detalló en los párrafos anteriores, tanto el Congreso de la Unión como el Ejecutivo Federal han expedido un marco normativo que regula de forma específica la importación de vehículos de procedencia extranjera, tanto de forma temporal como definitiva, lo que incluye una normativa que tiene por propósito inhibir y sancionar su internación ilegal en el territorio nacional.

---

"III. Multa equivalente a la señalada por el artículo 178, fracciones I, II, III o IV, según se trate, o del 30 % al 50 % del valor comercial de las mercancías cuando estén exentas, si la omisión en el retorno de las mercancías importadas o internadas temporalmente es descubierta por la autoridad.

"IV. Multa equivalente del 30 % al 50 % del valor comercial de las mercancías correspondientes, en los demás casos.

"V. Multa de \$85,920.00 a \$114,550.00 en el supuesto a que se refiere la fracción IV.

"VI. Multa equivalente del 70 % al 100 % del valor en aduana de las mercancías en los supuestos a que se refieren las fracciones V, VI y VII."

<sup>93</sup> **Ley Aduanera**

**"Artículo 3o. ...**

"Los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en la esfera de sus respectivas competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder."



132. Así, en la Ley Aduanera se advierte la existencia de diversas disposiciones que, además de regular la entrada y salida del territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera, establecen un régimen sancionador para quienes internen al país esta clase de mercancías sin cumplir con las disposiciones previstas en ese ordenamiento.

133. De esta forma, en los artículos 176 a 179 de la Ley Aduanera<sup>94</sup> se describen las infracciones, así como las sanciones económicas aplicables a

---

<sup>94</sup> **Ley Aduanera**

**"Artículo 176.** Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

"I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse.

"II. Sin permiso de las autoridades competentes o sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, excepto tratándose de las normas oficiales mexicanas de información comercial, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación.

"III. Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Economía realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de esta ley, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa.

"IV. Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, si éstos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.

"V. Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores.

"VI. Cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello.

"VII. Cuando en la importación, exportación o retorno de mercancías el resultado del mecanismo de selección automatizado hubiera determinado reconocimiento aduanero y no se pueda llevar a cabo éste, por no encontrarse las mercancías en el lugar señalado para tal efecto, así como en las demás operaciones de despacho aduanero en que se requiera activar el citado mecanismo y presentar las mercancías a reconocimiento.

"VIII. Cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

"IX. Cuando se introduzcan o se extraigan mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada.

"X. Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los trámites previstos en esta ley, para su introducción al territorio nacional o para su salida del mismo. Se considera que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección automatizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda.

"XI. Cuando el nombre, denominación o razón social o domicilio del proveedor en el extranjero o domicilio fiscal del importador, señalado en el pedimento, o bien, en la transmisión electrónica o en el aviso





quienes introduzcan o extraigan del país mercancías sin cumplir con las disposiciones aduanales o de comercio exterior, o bien, para quienes enajenen, comercien, adquieran o tengan en su poder por cualquier título mercancías extranjeras, sin comprobar su legal estancia en el territorio nacional.

consolidado, a que se refieren los artículos 36-A, 37-A, fracción I y 59-A de la presente ley, considerando, en su caso, el acuse de referencia declarado, sean falsos o inexistentes; o cuando en el domicilio señalado no se pueda localizar al proveedor o importador."

**"Artículo 177.** Se presumen cometidas las infracciones establecidas por el artículo 176 de esta ley, cuando:

"I. Se descarguen subrepticamente mercancías extranjeras de los medios de transporte, aun cuando sean de rancho o abastecimiento.

"II. Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional, salvo caso de fuerza mayor, así como cuando se efectúe un transbordo entre dos aeronaves con mercancía extranjera, sin haber cumplido los requisitos previstos en el artículo 13 de esta ley.

"III. Durante el plazo a que se refiere el artículo 108, fracción I de esta ley, la maquiladora o empresa con programa de exportación autorizado por la Secretaría de Economía que hubiera efectuado la importación temporal, no acrediten que las mercancías fueron retornadas al extranjero, se destinaron a otro régimen aduanero o que se encuentran en el domicilio en el cual se llevará a cabo el proceso para su elaboración, transformación o reparación manifestado en su programa.

"IV. Se introduzcan o extraigan del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida o por la misma deban pagarse los impuestos al comercio exterior.

"V. Se introduzcan al país mercancías o las extraigan del mismo por lugar no autorizado.

"VI. Se encuentren en la franja o región fronteriza del país, mercancías que en los términos de la fracción XX del artículo 144 de esta ley, deban llevar marbetes o sellos y no los tengan.

"VII. Se encuentren fuera de la franja o región fronteriza del país, mercancías que lleven los marbetes o sellos a que se refiere la fracción XX del artículo 144 de esta ley.

"VIII. Tratándose de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, no se consigne en el pedimento o en la información transmitida relativa al valor y demás datos de comercialización de las mercancías o, en su caso, valor comercial, los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan. Esta presunción no será aplicable en los casos de exportación, salvo tratándose de mercancías importadas temporalmente que retornen en el mismo estado o que se hubieran importado en los términos del artículo 86 de esta ley.

"IX. Se exhiban para su venta mercancías extranjeras sin estar importadas definitivamente o sujetas al régimen de depósito fiscal, con excepción de las muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías que se hubieran importado temporalmente.

"X. Las mercancías extranjeras destinadas al régimen de depósito fiscal no arriben en el plazo autorizado al almacén general de depósito o a los locales autorizados.

"XI. (DEROGADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1998)

"XII. Con motivo del ejercicio de facultades de comprobación, se detecte que quien introduzca al país mercancías bajo un régimen aduanero que le permita la determinación de contribuciones sin su pago, declare en el pedimento o documento aduanero de que se trate, un valor que sea inferior en un 50 % o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares, determinado conforme a



134. Del mismo modo, en el artículo 182 de la Ley Aduanera se establecen infracciones relacionadas con el destino de mercancías. En este caso, se observa que en tal precepto se establecen sanciones relacionadas con el uso, enajenación o internamiento de vehículos de procedencia extranjera cuando tales actos se lleven a cabo en contravención a las disposiciones aduanales. Para mayor claridad se transcribe el artículo en cuestión:

los artículos 72 y 73 de esta ley, siempre que con los datos aportados, de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva, se hubiere omitido el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias."

**"Artículo 178.** Se aplicarán las siguientes sanciones a quien cometa las infracciones establecidas por el artículo 176 de esta ley:

"I. Multa del 130 % al 150 % de los impuestos al comercio exterior omitidos, cuando no se haya cubierto lo que correspondía pagar.

"Cuando la infracción a que se refiere esta fracción sea cometida por pasajeros, se impondrá una multa del 80 % al 120 % del valor comercial de las mercancías.

"II. Multa de \$5,740.00 a \$14,320.00 cuando no se compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, tratándose de vehículos.

"III. Multa del 70 % al 100 % del valor comercial de las mercancías, cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Economía realicen las importaciones temporales a que se refiere la fracción III.

"IV. Siempre que no se trate de vehículos, multa del 70 % al 100 % del valor comercial de las mercancías cuando no se compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias o cuotas compensatorias correspondientes, con excepción de las normas oficiales mexicanas de información comercial.

"V. Multa del 100 % al 150 % del valor comercial de las mercancías declaradas, a la mencionada en la fracción VI del artículo 176 de esta ley.

"VI. Multa equivalente del 5 % al 10 % del valor declarado de las mercancías cuando se trate de los supuestos a que se refiere la fracción VII.

"VII. Multa del 70 % al 100 % del valor declarado o del valor comercial de las mercancías, el que sea mayor, a la mencionada en la fracción VIII.

"VIII. Multa del 10 % al 20 % del valor declarado o del valor comercial de las mercancías, el que sea mayor, a la señalada en la fracción IX.

"IX. Multa equivalente a la señalada en las fracciones I, II, III o IV de este artículo, según se trate, o del 70 % al 100 % del valor comercial de las mercancías cuando estén exentas, a la señalada en la fracción X, salvo que se demuestre que el pago correspondiente se efectuó con anterioridad a la presentación de las mercancías, en cuyo caso, únicamente se incurrirá en la sanción prevista en la fracción V del artículo 185 de esta ley.

"X. Multa del 70 % al 100 % del valor en aduana de las mercancías en los casos a que se refiere la fracción XI del artículo 176 de esta ley.

"XI. En los casos a que se refiere la fracción XII del artículo 177 de esta ley, multa del 130 % al 150 % de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias correspondientes que se hubieran omitido de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva."



## Ley Aduanera

"Artículo 182. Cometen las infracciones relacionadas con el destino de las mercancías, quienes:

"I. Sin autorización de la autoridad aduanera:

"a) Destinen las mercancías por cuya importación fue concedida alguna franquicia, exención o reducción de contribuciones o se haya eximido del cumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria, a una finalidad distinta de la que determinó su otorgamiento.

"b) Trasladen las mercancías a que se refiere el inciso anterior a lugar distinto del señalado al otorgar el beneficio.

"c) Las enajenen o permitan que las usen personas diferentes del beneficiario.

d) Enajenen o adquieran vehículos importados o internados temporalmente; así como faciliten su uso a terceros no autorizados.

"e) Enajenen o adquieran vehículos importados en franquicia, o a la franja fronteriza sin ser residente o estar establecido en ellas.

"f) Faciliten a terceros no autorizados su uso, tratándose de vehículos importados a franja o región fronteriza, cuando se encuentren fuera de dichas zonas.

---

**"Artículo 179.** Las sanciones establecidas por el artículo 178, se aplicarán a quien enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancías extranjeras, sin comprobar su legal estancia en el país.

"No se aplicarán sanciones por la infracción a que se refiere el párrafo anterior, en lo que toca a adquisición o tenencia tratándose de mercancía de uso personal del infractor. Se consideran como tales:

"I. Alimentos y bebidas que consuma y ropa con la que se vista.

"II. Cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones, perfumes y medicamentos que utilice.

"III. Artículos domésticos para su casa habitación."



"II. Excedan el plazo concedido para el retorno de las mercancías importadas o internadas temporalmente; no se lleve a cabo el retorno al extranjero de las importaciones temporales o el retorno a la franja o región fronteriza en las internaciones temporales de vehículos; transformen las mercancías que debieron conservar en el mismo estado o de cualquier otra forma violen las disposiciones que regulen el régimen aduanero autorizado en cuanto al destino de las mercancías correspondientes y la finalidad específica del régimen.

"III. Importen temporalmente vehículos sin tener alguna de las condiciones de estancia señaladas en el inciso a) de la fracción IV del artículo 106 de esta ley; importen vehículos en franquicia destinados a permanecer definitivamente en franja o región fronteriza del país, o internen temporalmente dichos vehículos al resto del país, sin tener su residencia en dicha franja o región, o sin cumplir los requisitos que se establezcan en los decretos que autoricen las importaciones referidas.

"IV. Retiren las mercancías del recinto fiscalizado autorizado para operar el régimen de elaboración, transformación o reparación con una finalidad distinta de su exportación o retorno al extranjero.

"V. No presenten las mercancías en el plazo concedido para el arribo de las mismas a la aduana de despacho o de salida, tratándose del régimen de tránsito interno.

"VI. Transmitan, presenten o proporcionen un dispositivo tecnológico, un medio electrónico o una impresión de los pedimentos de tránsito interno o internacional con el fin de dar por concluidos dichos tránsitos en la aduana de despacho o en la de salida, sin la presentación física de las mercancías en los recintos fiscales o fiscalizados.

"VII. Realicen la exportación, el retorno de mercancías o el desistimiento de régimen, en el caso de que se transmita, presente o proporcione un dispositivo tecnológico, medio electrónico o una impresión del pedimento sin las mercancías correspondientes en la aduana de salida."

135. Además del régimen sancionador y de los procedimientos administrativos mediante los cuales se busca desalentar la internación ilegal de vehículos



de procedencia extranjera al territorio nacional, en el artículo 102 del Código Fiscal de la Federación<sup>95</sup> se tipifica como delito de contrabando la introducción al país de mercancías, entre otros supuestos, cuando se omita el pago de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse, o bien, cuando ello se realice sin permiso de la autoridad competente, cuando sea necesario este requisito. Al respecto, en el artículo 103, fracciones I y II, de ese ordenamiento<sup>96</sup> se dispone que se presumirá la comisión del delito de contrabando cuando se descubran mercancías extranjeras sin la documentación aduanera que acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país; o bien, cuando se encuentren vehículos extranjeros fuera de una zona de veinte kilómetros en cualquier dirección contados en línea recta a partir de los límites extremos de la zona urbana de las poblaciones fronterizas, sin la documentación que acredite su legal internación al territorio nacional.

#### <sup>95</sup> Código Fiscal de la Federación

**"Artículo 102.** Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

"I. Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.

"II. Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.

"III. De importación o exportación prohibida.

"También comete delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de una franja o región fronteriza al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregados legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

"No se formulará la declaratoria a que se refiere el artículo 92, fracción II, si el monto de la omisión no excede de \$195,210.00 o del diez por ciento de los impuestos causados, el que resulte mayor. Tampoco se formulará la citada declaratoria si el monto de la omisión no excede del cincuenta y cinco por ciento de los impuestos que deban cubrirse cuando la misma se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable cuando la contribución omitida es el impuesto especial sobre producción y servicios aplicable a los bienes a que se refiere el artículo 2, fracción I, inciso D), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios."

#### <sup>96</sup> Código Fiscal de la Federación

**"Artículo 103.** Se presume cometido el delito de contrabando cuando:

"I. Se descubran mercancías extranjeras sin la documentación aduanera que acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país.

"II. Se encuentren vehículos extranjeros fuera de una zona de veinte kilómetros en cualquier dirección contados en línea recta a partir de los límites extremos de la zona urbana de las poblaciones fronterizas, sin la documentación a que se refiere la fracción anterior."



136. Además del marco normativo expedido por el Congreso de la Unión donde se regula de forma específica la importación y exportación de vehículos de procedencia extranjera, así como las sanciones administrativas y penales que pueden aplicarse a quien contravenga tales disposiciones, **conviene reiterar** que, en ejercicio de las facultades conferidas al Ejecutivo Federal en términos del artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el uno de julio de dos mil once fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados**" con la finalidad de regular la importación definitiva de vehículos usados de procedencia extranjera en el territorio nacional, el cual fue modificado mediante los diversos publicados en ese mismo medio de difusión oficial el treinta y uno de enero de dos mil trece; el treinta de enero de dos mil catorce; el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce; el treinta y uno de diciembre de dos mil quince; el veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis; el veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete; el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve; el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve; y, por último, el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte, en este caso, para prorrogar su vigencia al treinta de septiembre de dos mil veinticuatro; ajustar diversas fracciones arancelarias derivado de las reformas a la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el uno de julio de dos mil veinte; así como para atender los compromisos pactados por el Estado Mexicano en el "**Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho; del Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en la Ciudad de México el diez de diciembre de dos mil diecinueve; de seis acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados por intercambio de cartas fechadas en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, y de dos acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados en la Ciudad de México, el diez de diciembre de dos mil diecinueve**", publicado el veintinueve de junio de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación, mismo que entró en vigor el uno de julio de dos mil veinte.



137. Con base en lo anterior, se concluye que no le asiste la razón al Poder Legislativo del Estado de Baja California respecto a que la Federación haya sido omisa en regular la internación de vehículos de procedencia extranjera al territorio nacional, así como para sancionar la circulación de aquellos que han sido introducidos de forma ilegal al país, pues tanto el Congreso de la Unión mediante la expedición de la Ley Aduanera, del Código de Comercio, de la Ley de Impuestos Generales de Importación y de Exportación y del Código Fiscal de la Federación; así como el titular del Poder Ejecutivo Federal con la emisión del decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados, y de sus sucesivas reformas, han establecido un marco normativo que permite la importación y exportación, sea definitiva o temporal, de vehículos de procedencia extranjera al territorio nacional, tanto nuevos como usados, el cual incluye un régimen sancionador administrativo y penal aplicable para quien interne ilegalmente al país tales mercancías.

138. A mayor abundamiento, es necesario resaltar que como parte de las políticas públicas emprendidas por el titular del Ejecutivo Federal para lograr la regularización de vehículos de procedencia extranjera que han sido introducidos al país sin cumplir las disposiciones aduanales para su legal importación, el dieciocho de octubre de dos mil veintiuno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las dependencias que se indican, en relación a la importación definitiva de vehículos usados**".<sup>97</sup>

<sup>97</sup> **Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las dependencias que se indican, en relación a la importación definitiva de vehículos usados**

**ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 30 Bis, 31 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 39, fracción II del Código Fiscal de la Federación, y

**"CONSIDERANDO**

"Que el Gobierno Federal ha implementado diversas acciones para el ordenamiento del mercado de vehículos usados de procedencia extranjera ingresados al país, cuyo objeto principal ha sido otorgar certeza jurídica a los importadores o propietarios de dichos vehículos, así como combatir la delincuencia y proteger a la ciudadanía ante el uso de vehículos no registrados e introducidos sin acreditar su legal estancia;

"Que muestra de lo anterior, son los diversos decretos emitidos por el titular del Poder Ejecutivo Federal, por los que se regula la importación definitiva de vehículos usados, a través de los cuales se



139. En la parte considerativa del citado acuerdo se menciona que se siguen presentado diversas problemáticas relacionadas con la internación ilegal de vehículos de procedencia extranjera, en particular en aquellos Estados de la República cuyo territorio se encuentra comprendido en la región fronteriza norte y en el Estado de Baja California Sur, por lo que, para lograr los propósitos de

han establecido mecanismos que permiten realizar la importación de los mismos con aranceles reducidos, sin que se requiera permiso previo de importación y sin presentar un certificado de origen y con la obligación de los propietarios de dichos vehículos de cumplir el trámite de registro señalado en la Ley del Registro Público Vehicular, como lo es el 'Decreto por el que se modifica y prorroga el diverso por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2020;

"Que en el citado instrumento jurídico, se reconoció que las condiciones que motivaron la emisión del Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 2011, aún se encuentran presentes y que el Gobierno de México continuaría implementando estrategias que permitan mejorar el bienestar de la población, la seguridad y proteger el patrimonio familiar, por lo que en el artículo primero transitorio del citado Decreto se determinó ampliar su vigencia hasta el 30 de septiembre de 2024;

"Que por su parte, el Registro Público Vehicular, es un instrumento de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública aplicable en todo el territorio nacional, que tiene como propósito principal otorgar seguridad pública y jurídica a los actos que se realicen con vehículos, y que resulta aplicable a la identificación y control de las importaciones de vehículos a territorio nacional;

"Que a pesar de los diversos esfuerzos del Gobierno Federal antes señalados, a la fecha se siguen presentando diversas problemáticas en el país, relacionadas con la internación a territorio nacional de vehículos usados de procedencia extranjera cuya legal estancia no ha sido tramitada conforme a las disposiciones legales aplicables, sobre todo en aquellos Estados de la República cuyo territorio se encuentra comprendido en la región fronteriza norte y en el Estado de Baja California Sur;

"Que para lograr los propósitos de otorgar seguridad a todos los habitantes del país, así como continuar implementando mecanismos que coadyuven a las familias más necesitadas a obtener certeza jurídica sobre los vehículos que adquieran, resulta necesario fomentar la regularización de los vehículos usados de procedencia extranjera que no hayan tramitado su importación definitiva en los Estados de la región fronteriza norte y en el Estado de Baja California Sur, por lo que he tenido bien expedir el siguiente

#### **"ACUERDO**

**"Artículo 1.** Se instruye a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de Seguridad y Protección Ciudadana, dentro del ámbito de sus competencias, a elaborar un Programa que incentive a las personas físicas que residen en la región fronteriza norte, que comprende los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, y en el Estado de Baja California Sur, para llevar a cabo la regularización de los vehículos automotores usados, de procedencia extranjera, que se encuentren en dichos Estados, con base en el Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados vigente.

"El programa a que se refiere el párrafo anterior deberá comprender acciones de comunicación social, en términos de la Ley General de Comunicación Social y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, otorgamiento de facilidades administrativas y, en su caso, la elaboración de un nuevo proyecto de decreto para regular la importación definitiva de vehículos





otorgar seguridad a todos los habitantes del país, así como para continuar implementando mecanismos que coadyuven a las familias más necesitadas a obtener certeza jurídica sobre los vehículos que adquieran, es necesario fomentar la regularización de aquellos de procedencia extranjera que no hayan tramitado su importación definitiva en los Estados de la región fronteriza norte y en el Estado de Baja California Sur. En tal virtud, en dicho acuerdo se dispone lo siguiente:

a) Se instruye a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de Seguridad y Protección Ciudadana, dentro del ámbito de sus competencias, a elaborar un programa que incentive a las personas físicas que residen

---

usados que se encuentren en territorio nacional a la entrada en vigor del presente Acuerdo, así como cualquier otra acción que promueva la regularización de dichos vehículos por parte de la población.

**"Artículo 2.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, establecerá las facilidades administrativas necesarias para que las personas físicas señaladas en el artículo anterior, lleven a cabo las acciones legales para la aplicación del decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados vigente y demás disposiciones legales aplicables.

**"Artículo 3.** La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana se coordinará con los gobiernos estatales señalados en el artículo 1 del presente acuerdo, para implementar acciones tendientes a identificar y registrar la circulación de vehículos automotores usados que no cumplan con su legal importación definitiva al país y lo harán del conocimiento de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria y de Economía, para que en el ámbito de su competencia, y de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, promuevan ante los propietarios de dichos vehículos su regularización.

"La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se coordinará con las secretarías señaladas en el párrafo que antecede para que, una vez realizada la importación definitiva de los citados vehículos, sean inscritos en el Registro Público Vehicular a cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**"Artículo 4.** Los ingresos que se obtengan por las contribuciones derivadas de la importación definitiva de vehículos usados en la Región Fronteriza Norte y el Estado de Baja California Sur y por las sanciones aplicadas con motivo de las infracciones en que incurran las personas físicas por exceder el plazo de retorno de vehículos usados importados temporalmente a dicha Región y entidad federativa, serán destinados conforme a lo que establezca la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

**"Artículo 5.** El Servicio de Administración Tributaria, en el ámbito de sus atribuciones, podrá expedir las disposiciones de carácter general que sean necesarias para la correcta y debida aplicación del presente instrumento, con independencia de las disposiciones específicas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación a lo señalado en el artículo anterior y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

#### **"TRANSITORIOS**

**"PRIMERO.** El presente acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



en la región fronteriza norte, que comprende los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, y en el Estado de Baja California Sur, para llevar a cabo la regularización de los vehículos automotores usados de procedencia extranjera que se encuentren en dichos Estados, con base en el decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados vigente. Tal programa debe comprender, entre otros aspectos, el otorgamiento de facilidades administrativas y, en su caso, la elaboración de un nuevo proyecto de decreto para regular la importación definitiva de vehículos usados que se encuentren en territorio nacional a la entrada en vigor del citado acuerdo, así como cualquier otra acción que promueva la regularización de dichos vehículos por parte de la población.

b) Se ordena a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, a establecer las facilidades administrativas necesarias para que las personas físicas que residen en la región fronteriza norte, que comprende los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, y en el Estado de Baja California Sur, lleven a cabo las acciones legales para la aplicación del decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados vigente y demás disposiciones legales aplicables.

c) Se instruye a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a coordinarse con los gobiernos de los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Baja California Sur, para implementar acciones tendientes a identificar y registrar la circulación de vehículos automotores usados que no cumplan con su legal importación definitiva al país, debiendo hacerlo del conocimiento de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria y de Economía, para que en el ámbito de su competencia, y de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, promuevan ante los propietarios de dichos vehículos su regularización. Se dice, además, que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se deberá coordinar con las secretarías antes señaladas para que, una vez realizada la importación definitiva de los citados vehículos, sean inscritos en el Registro Público Vehicular a cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

d) Se ordena que los ingresos que se obtengan por las contribuciones derivadas de la importación definitiva de vehículos usados en la región fronteriza



norte y el Estado de Baja California Sur y por las sanciones aplicadas con motivo de las infracciones en que incurran las personas físicas por exceder el plazo de retorno de vehículos usados importados temporalmente a dicha región y entidad federativa, sean destinados conforme a lo que establezca la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

e) Finalmente, se dispone que el Servicio de Administración Tributaria, en el ámbito de sus atribuciones, deberá expedir las disposiciones de carácter general que sean necesarias para la correcta y debida aplicación del acuerdo, con independencia de las disposiciones específicas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

140. Cabe señalar que, derivado del citado "**Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las dependencias que se indican, en relación a la importación definitiva de vehículos usados**", el diecinueve de enero de dos mil veintidós fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Decreto por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera**",<sup>98</sup> expedido por el titular del Ejecutivo Federal.

<sup>98</sup> **Decreto por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera** "ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 30 Bis, 31 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 39, fracciones II y III del Código Fiscal de la Federación, y

**"CONSIDERANDO**

"Que el Gobierno de México considera conveniente implementar estrategias que permitan mejorar el bienestar de la población, dar certeza jurídica y la protección del patrimonio familiar, así como garantizar la seguridad pública; entre ellas, la de regularizar los vehículos usados de procedencia extranjera que no hayan tramitado su importación definitiva al país;

"Que el 18 de octubre de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 'Acuerdo por el que se Instruyen Diversas Acciones a las Dependencias que se indican, en Relación a la Importación Definitiva de Vehículos Usados', en el cual se encomienda a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de Seguridad y Protección Ciudadana elaborar un programa que incentive a las personas físicas que residen en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, para llevar a cabo la regularización de los vehículos automotores usados de procedencia extranjera, que se encuentren en dichos Estados;

"Que el incremento de los delitos en contra de la seguridad y patrimonio de las personas está vinculado, entre otros factores, con el uso de vehículos de procedencia extranjera que circulan de manera irregular en México y que existe una considerable cantidad de éstos en el territorio de las entidades federativas de la frontera norte, a saber Baja California, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, así como en los Estados de Baja California Sur, Durango, Michoacán de Ocampo y Nayarit, donde se focaliza el referido fenómeno;



141. En las consideraciones del citado decreto se hace referencia a que en el país circulan aproximadamente dos millones de vehículos de procedencia extranjera de manera irregular, señalando que el incremento de los delitos en contra de la seguridad y patrimonio de las personas está vinculado, entre otros factores, con el uso de estos vehículos que circulan de manera irregular en México, concentrándose una cantidad considerable de éstos en los Estados de Baja California,

---

"Que es menester registrar y controlar la estancia y circulación en el país de todos los vehículos, permitiendo así su rastreabilidad como instrumento auxiliar de las actividades en materia de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno, en la prevención e investigación de los delitos del orden federal y del fuero común;

"Que se estima que en el país circulan aproximadamente dos millones de vehículos de procedencia extranjera de manera irregular y, para su inscripción en el Registro Público Vehicular, se requiere del apoyo y colaboración de las autoridades federales, de las entidades federativas y los sujetos obligados a realizar las inscripciones y a presentar los avisos correspondientes para garantizar que su registro se realice de manera expedita, lo que tendrá como consecuencia que, efectivamente, el Registro Público Vehicular funja como instrumento auxiliar de la seguridad;

"Que es fundamental para el Estado mexicano impedir la importación definitiva al territorio nacional de vehículos usados que en México o en el país de su procedencia, esté prohibida o restringida su circulación, por sus características físicas o por cuestiones técnicas; el vehículo haya sido reportado como robado; o haya sido utilizado o esté relacionado con la comisión de un delito;

"Que sin perjuicio de la búsqueda en las bases de datos disponibles que realice el agente o agencia aduanal, el propietario del vehículo deberá manifestar bajo protesta de decir verdad que el vehículo no ha estado relacionado con la comisión de un delito y que conoce las penas aplicables a quienes declaran con falsedad ante autoridades distintas a la judicial;

"Que con la finalidad de desincentivar ampliamente el uso de vehículos de procedencia extranjera que se encuentran de manera irregular en México en la comisión de delitos en contra de la seguridad y patrimonio de las personas, se considera necesario que el programa de regularización comprenda además de los estados mencionados en el Acuerdo del 18 de octubre de 2021, a los Estados de Durango, Michoacán de Ocampo y Nayarit, donde se concentra el mencionado fenómeno, toda vez que de los aproximadamente dos millones de vehículos de procedencia extranjera que circulan de manera irregular en México, la mayoría se encuentran en estas diez entidades federativas;

"Que a efecto de lograr el más amplio alcance del programa de regularización de vehículos usados importados irregularmente en las entidades federativas ya mencionadas y con el propósito de otorgar seguridad a los habitantes del país, así como continuar implementando mecanismos que coadyuven a las familias más necesitadas a obtener certeza jurídica sobre los vehículos que obtengan, se estima conveniente otorgar un estímulo fiscal y facilidades administrativas que permitan a los propietarios de los vehículos lograr la legal estancia de los mismos en el país, a través del pago de un monto de \$2,500.00 (dos mil quinientos pesos 00/100 M.N.) por concepto de aprovechamiento, por los trámites correspondientes, y

"Que a efecto de que las entidades federativas participantes en el programa de regularización se beneficien del mismo, es conveniente que los ingresos que se obtengan, conforme al considerando anterior, se destinen preferentemente a acciones de pavimentación en los Municipios conforme a una distribución porcentual basada en el número de vehículos regularizados y registrados de acuerdo con el domicilio del importador con el que se haya realizado el trámite respectivo, conforme a los convenios que al efecto se celebren con las mismas, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente



Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Baja California Sur, Durango, Michoacán de Ocampo y Nayarit.

142. En este sentido, se dice que es necesario registrar y controlar la estancia y circulación en el país de todos los vehículos para permitir su rastreabilidad

**"DECRETO**

**"Artículo 1.** El presente decreto tiene por objeto fomentar la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera que se encuentren en el territorio de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, y no cuenten con el documento que acredite su legal estancia en el país, mediante las facilidades administrativas y estímulos que en el mismo se prevén.

**"Artículo 2.** Los vehículos usados cuyo Número de Identificación Vehicular corresponda al de fabricación o ensamble del vehículo en México, Estados Unidos de América o Canadá y se clasifiquen en las fracciones arancelarias que se señalan en el siguiente párrafo, que al 19 de octubre de 2021 se encontraban en el territorio de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas y no cuenten con el documento que acredite su legal estancia en el país, para efectos de su regularización en territorio nacional, podrán ser importados definitivamente sin que se requiera certificado de origen, permiso previo de la Secretaría de Economía, ni inscripción en el Padrón de Importadores.

"Las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación a que se refiere el párrafo anterior son las siguientes:

**"I.** Tratándose de vehículos para el transporte de hasta diez personas:

8703.21.02	8703.24.02	8703.33.02	8703.60.02
8703.22.02	8703.31.02	8703.40.02	8703.70.02
8703.23.02	8703.32.02	8703.50.02	8703.90.02

**"II.** Tratándose de vehículos para el transporte de mercancías:

8704.21.04	8704.31.05.
------------	-------------

**"Artículo 3.** Se podrá obtener el beneficio establecido en el artículo anterior siempre y cuando:

**"I.** El vehículo se encuentre en el territorio de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas y no se cuente con el documento que acredite su legal estancia en el país;

**"II.** El año-modelo del vehículo sea de ocho o más años anteriores a aquél en el que se realice la importación definitiva;

**"III.** El propietario que realice la importación sea persona física, mayor de edad, residente en el territorio de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas;

**"IV.** Presentar una manifestación bajo protesta de decir verdad de que el vehículo no se encuentra en los supuestos previstos en el artículo 5 de este decreto, y

**"V.** Se cubra un aprovechamiento de \$2,500.00 (dos mil quinientos pesos 00/100 M.N.).

"Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes que apliquen lo dispuesto en el presente decreto, equivalente al monto de las contribuciones y multas federales que se causen o generen por la importación definitiva prevista en este instrumento.



como instrumento auxiliar de las actividades en materia de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno, en la prevención e investigación de los delitos del orden federal y del fuero común. Por tal motivo, y con la finalidad de desincentivar el uso de vehículos de procedencia extranjera que se encuentran de manera

**"Artículo 4.** Los propietarios de los vehículos a que se refiere el artículo 2 del presente decreto podrán efectuar la importación definitiva de un solo vehículo en los términos de este ordenamiento. El documento aduanero con el que se realice dicha importación únicamente podrá amparar un vehículo.

**"Artículo 5.** No podrán importarse en forma definitiva al territorio nacional, los vehículos usados en los términos de este decreto, que:

**"I.** Por sus características o aspectos técnicos, esté restringida o prohibida su circulación en el país de procedencia o en México;

**"II.** El vehículo a importar sea de lujo o deportivo a que se refiere el Anexo 2 de la Resolución que establece el Mecanismo para Garantizar el pago de Contribuciones en Mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni se trate de vehículos blindados;

**"III.** No cumplan con las condiciones físico mecánicas o de protección al medio ambiente, de conformidad con las disposiciones federales o locales aplicables;

**"IV.** Hayan sido reportados como robados, o

**"V.** Se encuentren relacionados con la comisión de un delito en alguna carpeta de investigación o proceso penal.

**"Artículo 6.** En la importación definitiva al país de vehículos usados en los términos del presente Decreto, el propietario deberá realizar el trámite de importación definitiva por conducto de agente o agencia aduanal.

"Para el trámite de importación definitiva de los vehículos a que se refiere este decreto requerirá su presentación física ante la autoridad aduanera.

**"Artículo 7.** Los propietarios de los vehículos importados definitivamente conforme al presente Decreto deberán cumplir con el trámite de registro señalado en la Ley del Registro Público Vehicular y demás disposiciones aplicables en la materia, que al efecto establezca la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, con el apoyo y colaboración de las entidades federativas.

**"Artículo 8.** La legal estancia en territorio nacional de los vehículos que se importen de conformidad con el presente decreto se acreditará con el pedimento de importación.

**"Artículo 9.** Los ingresos que se obtengan por los aprovechamientos a que se refiere el artículo 3, fracción V, de este decreto serán destinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, preferentemente, para acciones de pavimentación en los Municipios que correspondan conforme a una distribución porcentual basada en el número de vehículos regularizados y registrados de acuerdo con el domicilio del importador con el que se haya realizado el trámite respectivo, conforme a los convenios que para tales efectos celebre dicha secretaría con las entidades federativas a que se refiere la fracción I del artículo 3 de este instrumento.

"Para efectos de lo anterior, las secretarías de Economía y de Seguridad y Protección Ciudadana, así como el Servicio de Administración Tributaria y la Agencia Nacional de Aduanas de México, proveerán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información necesaria.

#### **"TRANSITORIO**

**"ÚNICO.** El presente decreto estará en vigor a partir del día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y hasta el 20 de julio de 2022."



irregular en México en la comisión de delitos en contra de la seguridad y patrimonio de las personas, señala que se requiere regularizar su importación para que, con apoyo y colaboración de las autoridades federales, de las entidades federativas y de los sujetos obligados a realizar las inscripciones y a presentar los avisos correspondientes, se puedan inscribir en el Registro Público Vehicular para que éste funja como instrumento auxiliar de la seguridad.

143. De esta forma, el decreto establece un "**programa de regularización de vehículos usados importados irregularmente**" en los siguientes términos:

a) El objeto del decreto consiste en fomentar la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera que se encuentren en el territorio de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, y no cuenten con el documento que acredite su legal estancia en el país, mediante las facilidades administrativas y estímulos fiscales que en el mismo se prevén, los que en este caso equivalen al monto de las contribuciones y multas federales que se causen o generen con motivo de la importación definitiva de tales vehículos.

b) Sólo se beneficiarán del "programa de regularización", los vehículos usados cuyo número de identificación vehicular corresponda al de fabricación o ensamble del vehículo en México, Estados Unidos de América o Canadá y se clasifiquen en las fracciones arancelarias que se señalan en el artículo 2 del citado decreto, y que al diecinueve de octubre de dos mil veintiuno se encontraban en el territorio de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas y no cuenten con el documento que acredite su legal estancia en el país, para efectos de su regularización en territorio nacional. En este caso, se ordena que para su importación definitiva no se requerirá certificado de origen, permiso previo de la Secretaría de Economía, ni inscripción en el padrón de importadores.

c) Además de tales exigencias, se dispone que para poder acceder a los beneficios del programa será necesario: **I)** Que se trate de vehículos cuyo año-modelo sea de cinco o más años anteriores a aquel en que se realice la importación definitiva; **II)** Que el propietario que realice la importación sea persona física, mayor de edad, residente en el territorio de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Michoacán de Ocampo,



Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas; **III)** Que se presente una manifestación bajo protesta de decir verdad de que el vehículo, por sus características o aspectos técnicos no tiene restringida o prohibida su circulación en el país de procedencia o en México, que no es un vehículo de lujo, que se trata de un vehículo que cumple con las condiciones físico mecánicas de protección al medio ambiente, y que no ha sido reportado como robado ni se encuentra relacionado con la comisión de un delito en alguna carpeta de investigación o proceso penal; y, **IV)** Que se cubra un aprovechamiento de dos mil quinientos pesos.

d) Los propietarios de los vehículos que podrán beneficiarse del "programa de regularización" sólo tienen permitido importar en definitiva un solo vehículo, por lo que el documento aduanero con el que se realice dicha importación únicamente podrá amparar un vehículo. En todo caso, para su importación el propietario deberá presentar físicamente el vehículo ante la autoridad aduanera y realizar el trámite de importación definitiva por conducto de agente o agencia aduanal.

e) La legal estancia en el territorio nacional de los vehículos beneficiados por el "programa de regularización" se acreditará con el pedimento de importación.

f) Los ingresos que se obtengan de los aprovechamientos derivados del "programa de regularización" serán destinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, preferentemente, para acciones de pavimentación en los Municipios que correspondan conforme a una distribución porcentual basada en el número de vehículos regularizados y registrados de acuerdo con el domicilio del importador con el que se haya realizado el trámite respectivo, conforme a los convenios que para tales efectos celebre dicha secretaría con las entidades federativas a que se refiere la fracción I del artículo 3 de este instrumento. Para estos efectos, las Secretarías de Economía y de Seguridad y Protección Ciudadana, así como el Servicio de Administración Tributaria y la Agencia Nacional de Aduanas de México, proveerán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información necesaria.

144. Cabe precisar que el referido "**Decreto por el que fomenta la regularización de vehículos de procedencia extranjera**" fue reformado mediante sendos decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días veintisiete de febrero, veinte de junio y diecinueve de septiembre, todos del año dos mil veintidós, para incluir en el programa de regularización vehicular a los Estados de Puebla, Jalisco, Sinaloa y Zacatecas, así como para suprimir la intervención de agente





aduanal, apoderado aduanal o cualquier intermediario para lograr la regularización de los vehículos a que hace referencia dicho decreto, siendo bastante con que su propietario se presente ante el Registro Público Vehicular, a través de los medios electrónicos o módulos de inscripción instalados para tal efecto, anexando la manifestación bajo protesta de decir verdad en el formato establecido para ello, así como la constancia de pago del aprovechamiento respectivo para que, una vez enviada a la Agencia Nacional de Aduanas de México, se tenga por acreditada la importación y legal estancia de los vehículos que, en términos del mencionado decreto, pueden ser objeto de ese beneficio.

145. Posteriormente, advirtiendo la buena aceptación del programa de regularización de vehículos de procedencia extranjera establecido mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de dos mil veintidós, y sus posteriores reformas, el titular del Poder Ejecutivo Federal determinó emitir un nuevo **"Decreto por el que se fomenta la regularización de vehículos de procedencia extranjera"**, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, otorgando los mismos beneficios que su antecesor para los vehículos usados de procedencia extranjera que se encuentren en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas, estableciendo que dicho decreto tendría una vigencia del uno de enero al treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.

146. Este último decreto también fue reformado mediante el **"Decreto por el que se reforma el diverso por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera"**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, para excluir de sus beneficios a los vehículos usados de procedencia extranjera que se encuentren en el Estado de Puebla, dado el decrecimiento advertido en esa entidad de solicitudes de regularización, así como para incorporar a los beneficios de dicho decreto, a los vehículos usados de procedencia extranjera localizados en los Estados de San Luis Potosí y Tlaxcala; y extendiendo su vigencia hasta el treinta de junio de dos mil veintitrés.

147. Es importante asentar que la referencia que se ha hecho del **"Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las dependencias que se indican, en relación a la importación definitiva de vehículos usados"**; del **"Decreto por**



**el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera de diecinueve de enero de dos mil veintidós", y sus posteriores reformas;** así como del "**Decreto por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera**" del veintinueve de diciembre de dos mil veintidós y su reforma del treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés", no prejuzga ni constituye una evaluación sobre la constitucionalidad de tales instrumentos, al no ser materia de la presente litis constitucional. En este caso, su cita en esta resolución resulta pertinente exclusivamente para demostrar la existencia de acciones por parte del Ejecutivo Federal para regularizar la estancia en el país de vehículos extranjeros que fueron introducidos al territorio nacional al margen de las disposiciones en materia aduanera, lo que se relaciona con la presunta omisión que al respecto le reprocha el Congreso del Estado de Baja California.

148. En vista de lo anterior, se concluye que no existe la omisión que alega el Poder Legislativo del Estado de Baja California, al estar acreditado que la Federación, por conducto del Congreso de la Unión y del titular del Ejecutivo Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, han emitido la regulación necesaria para permitir la importación y exportación temporal o definitiva de vehículos automotores de procedencia extranjera, así como para inhibir, mediante sanciones administrativas y penales, la introducción ilegal de tales mercancías al territorio nacional.

### **VIII.3. Presunta omisión del Ejecutivo Federal de emitir decretos o convenios con las entidades federativas, que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera que no han sido legalmente importados**

**149. Criterio jurídico o ratio decidendi:** No existe un mandato constitucional que constriña a la Federación a emitir decretos o celebrar convenios con las entidades federativas para regularizar la importación de vehículos de procedencia extranjera que han sido introducidos al país sin observar las disposiciones legales aplicables.

150. En la demanda reconvencional el Poder Legislativo del Estado de Baja California acusa la omisión del Ejecutivo Federal de emitir decretos o convenios con las entidades federativas, que permitan la regulación de vehículos de procedencia extranjera que no han sido legalmente importados, para contener la proble-



mática de seguridad pública y ambiental, así como garantizar el ejercicio de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

151. El concepto de invalidez es **infundado**.

152. Como ha quedado precisado en esta resolución, en términos de lo dispuesto en los artículos 131 y 73, fracción XXIX, numeral 1, de la Constitución Federal, corresponde de forma exclusiva a la Federación por conducto del Congreso de la Unión y del titular del Ejecutivo Federal, en sus correspondientes ámbitos competenciales, regular lo concerniente a la importación y exportación de cualquier bien, producto, artículo o efectos, así como su permanencia e incluso su tránsito por el país, sea de forma permanente o temporal, así como la imposición de gravámenes por estos conceptos.

153. De manera expresa el artículo 131, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>99</sup> establece que es facultad privativa de la Federación reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

154. Por su parte, en el párrafo segundo de ese mismo precepto, se establece que el Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país.

155. De lo anterior, no se advierte que exista un mandato constitucional que constriña a la Federación y, en concreto, al Ejecutivo Federal a emitir decretos o

<sup>99</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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



celebrar convenios con las entidades federativas para regularizar la importación de vehículos de procedencia extranjera que han sido introducidos al país sin observar las disposiciones legales aplicables.

156. Tal como se ha señalado, concierne en exclusiva a la Federación determinar la forma de proceder respecto de tales vehículos. En este caso, en términos de lo dispuesto en la Ley Aduanera el Congreso de la Unión ha establecido que no es jurídicamente posible introducir al territorio nacional vehículos de origen extranjero sin cumplir con los requisitos y trámites necesarios para su importación definitiva o temporal, pues de hacerlo así daría lugar a la comisión de las infracciones administrativas descritas en los artículos 176, 179 y 182 del referido ordenamiento, las cuales ameritan la imposición de las sanciones económicas señaladas en los artículos 178 y 183 de la Ley Aduanera.

157. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 103, fracciones I y II, del Código Fiscal de la Federación,<sup>100</sup> la internación de mercancías extranjeras, como lo son los vehículos automotores, sin la documentación que acredite que se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país, puede actualizar el delito de contrabando previsto en ese precepto, lo que confirma que ha sido decisión de la Federación prohibir la introducción de vehículos de procedencia extranjera sin cumplir los trámites indispensables para su legal importación.

158. No pasa inadvertido que el Ejecutivo Federal, en ejercicio de las facultades que le fueron otorgadas por el Congreso de la Unión en materia de comercio exterior, con sustento en el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Federal, emitió el "**Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados**", cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la

<sup>100</sup> **Código Fiscal de la Federación**

"**Artículo 103.** Se presume cometido el delito de contrabando cuando:

"I. Se descubran mercancías extranjeras sin la documentación aduanera que acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país.

"II. Se encuentren vehículos extranjeros fuera de una zona de veinte kilómetros en cualquier dirección contados en línea recta a partir de los límites extremos de la zona urbana de las poblaciones fronterizas, sin la documentación a que se refiere la fracción anterior."



Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte. Sin embargo, su expedición sólo confirma que es a la Federación a quien corresponde determinar en exclusiva la forma, términos y condiciones en que podrán ser internados en el territorio nacional los vehículos de origen extranjero nuevos o usados, sea para su importación temporal o definitiva.

159. Es menester precisar que, si bien en el **"Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las dependencias que se indican, en relación a la importación definitiva de vehículos usados"**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, se establece en su artículo tercero que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana deberá coordinarse con los gobiernos de los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Baja California Sur para implementar acciones tendientes a identificar y registrar la circulación de vehículos automotores usados que no cumplan con su legal importación definitiva al país, **de ello no se sigue que exista una obligación constitucional para que la Federación emita decretos o celebre convenios con las entidades federativas para permitir la regularización de toda clase vehículos de origen extranjero introducidos ilegalmente al país**, pues en todo caso corresponde a la Federación determinar los términos y condiciones en que deberá darse dicha regularización.

160. Así, incluso en los artículos 1 y segundo transitorio del **"Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las dependencias que se indican, en relación a la importación definitiva de vehículos usados"** se establece con claridad que el programa para incentivar la regularización de vehículos automotores usados de procedencia extranjera será aplicable sólo a los que, hasta la fecha de entrada en vigor de tal instrumento, se encuentren en la región de su aplicación, esto es, en la región fronteriza norte, que comprende los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, y en el Estado de Baja California Sur.

161. Sobre el particular, cabe mencionar que de acuerdo con el **"Decreto por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera" publicado el diecinueve de enero de dos mil veintidós y sus posteriores reformas**, el Ejecutivo Federal, atendiendo al hecho de que una gran cantidad de vehículos de procedencia extranjera que circulan de manera irregular en México se concentran, además de en los Estados de Baja California,



Sonora, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Nuevo León y Tamaulipas, en las entidades federativas de Baja California Sur, Durango, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Jalisco, Puebla, Sinaloa y Zacatecas, determinó incluir a los citados vehículos que se encuentran en esos Estados en el "*programa de regularización*" señalado en dicho decreto.

162. Posteriormente, mediante el "***Decreto por el que se fomenta la regularización de vehículos usados de procedencia extranjera***" publicado el **veintinueve de diciembre de dos mil veintidós y reformado el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés**, determinó excluir de los beneficios del programa de regularización a los vehículos usados de procedencia extranjera ubicados en el Estado de Puebla e incluir a los que se encuentran en los Estados de San Luis Potosí y Tlaxcala.

163. En vista de lo expuesto, se concluye que la decisión sobre la manera de proceder respecto de los vehículos de origen extranjero que se encuentran en el país sin cumplir con las disposiciones aduaneras aplicables es una facultad que corresponde en exclusiva a la Federación por conducto del Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal en sus respectivos ámbitos de competencias, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX, numeral 1 y 131 de la Constitución Federal, preceptos de los cuales no se advierte que exista una obligación para que el Ejecutivo Federal emita decretos o celebre convenios con las entidades federativas para regularizar la situación de aquellos vehículos extranjeros que han sido internados al territorio nacional de forma ilegal, al no existir mandato constitucional alguno en ese sentido.

## IX. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **improcedente** la presente controversia constitucional, y **procedente, pero infundada** la reconvencción planteada.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto de la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 48, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de marzo



de dos mil veinte, así como de los efectos y las consecuencias que deriven de la aplicación de ese ordenamiento, en términos del apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Son **infundadas** las omisiones atribuidas, por las razones expresadas en el apartado VIII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución 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 resolutivo primero:**

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la existencia de las normas y actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

#### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en cuanto a los subapartados VII.1 consistente en declarar infundada la hecha valer por el Congreso Estatal; VII.2, consistente en sobreseer de oficio respecto de la Ley que Crea el Instituto de Identidad Vehicular y Combate a la Contaminación del Estado de Baja California, y VII.4, consistente en declarar infundada la inexistencia de las omisiones reclamadas por el Poder Legislativo del Estado.



Se aprobó por mayoría 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 del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en cuanto a su subapartado VII.3, consistente en declarar infundada la falta de interés legítimo del Poder Legislativo del Estado para reclamar al Poder Ejecutivo Federal ciertas omisiones legislativas. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra y por el sobreseimiento de la reconvencción.

#### **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 en contra de los párrafos del 103 al 123 y por consideraciones adicionales, Aguilar Morales apartándose de los párrafos 96, 126, 131 y 137, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos 96, 126, 131 y 137, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de las consideraciones y presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo.

#### **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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 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 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ESE PODER.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS JURÍDICOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA REPRESENTARLO EN JUICIO CUANDO LE SEA DELEGADA LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA POR ACUERDO DE LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL MISMO CONGRESO (ARTÍCULO 24 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DEL SECRETARIO DE GOBIERNO EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (ARTÍCULOS 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 8, FRACCIÓN X, 9, FRACCIÓN I, Y 17 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, ASÍ COMO 15, FRACCIÓN XXXII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DEL TITULAR DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES PARA COMPARECER EN EL JUICIO A NOMBRE DE ESTE PODER COMO TERCERO INTERESADO (ARTÍCULOS 67, PRIMER PÁRRAFO Y 60, NUMERAL 9, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO 33 DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 63, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, 70, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY**



**GANADERA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS QUINTO Y OCTAVO TRANSITORIOS DEL DECRETO NÚMERO 850, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**VII. SALUBRIDAD GENERAL. PRINCIPALES PRECEDENTES SOSTENIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA MATERIA.**

**VIII. SALUBRIDAD GENERAL. MARCO LEGAL DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA MATERIA.**

**IX. SALUBRIDAD GENERAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN COMPETENCIA EN FUNCIÓN DE LO QUE DETERMINEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN SU LEGISLACIÓN, O EN LOS CONVENIOS QUE ÉSTAS CELEBREN CON LOS MUNICIPIOS.**

**X. SALUBRIDAD GENERAL. LA FEDERACIÓN PUEDE ESTABLECER NORMAS TÉCNICAS VINCULANTES PARA TODAS LAS ENTIDADES, YA SEAN FEDERALES O LOCALES, PERO QUE INTEGREN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD.**

**XI. SALUBRIDAD GENERAL. AUN CUANDO EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL DE SALUD NO HACE REFERENCIA A UNA FACULTAD PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA, LOS CONGRESOS LOCALES PUEDEN REGULAR LAS MATERIAS Y FACULTADES QUE LES CORRESPONDEN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE SALUD.**

**XII. CONTROL SANITARIO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS, ASÍ COMO DE SU IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN. ES COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE SALUD.**

**XIII. CONTROL SANITARIO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS, ASÍ COMO DE SU IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ÚNICAMENTE TIENEN FACULTAD PARA EJERCER LA VERIFICACIÓN Y EL CONTROL**



**SANITARIO DE LOS ESTABLECIMIENTOS QUE EXPENDAN O SUMINISTREN ALIMENTOS AL PÚBLICO.**

**XIV. SANIDAD ANIMAL. AL FORMAR PARTE DE LA MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL, EL LEGISLADOR FEDERAL SÍ TIENE COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL CONTROL SANITARIO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS, ASÍ COMO SU IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN.**

**XV. SALUBRIDAD GENERAL. LAS ENTIDADES TIENEN COMPETENCIA PARA ORGANIZAR, OPERAR, SUPERVISAR Y EVALUAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD QUE SE RELACIONEN CON LAS ENFERMEDADES TRANSMISIBLES.**

**XVI. SALUBRIDAD GENERAL. ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE SALUD, EXPEDIR LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS PARA LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE ENFERMEDADES, ASÍ COMO DECIDIR CUÁNDO UNA ENFERMEDAD TRANSMISIBLE HA ADQUIRIDO CARACTERÍSTICAS EPIDÉMICAS GRAVES.**

**XVII. SALUBRIDAD GENERAL. ES FACULTAD DEL GOBIERNO ESTATAL, EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA Y DE MANERA COORDINADA CON LA SECRETARÍA DE SALUD DEL GOBIERNO FEDERAL, ADOPTAR MEDIDAS QUE TENGAN COMO FINALIDAD ORGANIZAR, OPERAR, SUPERVISAR Y EVALUAR LA PRESTACIÓN DE AQUEL SERVICIO, ASÍ COMO LLEVAR A CABO PROGRAMAS Y ACCIONES EN LA MATERIA Y, DE MANERA CONCRETA, LA VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA, ASÍ COMO DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES.**

**XVIII. REGULACIÓN DEL COMERCIO. LOS ESTADOS TIENEN PROHIBIDO DE MANERA ABSOLUTA GRAVAR EL TRÁNSITO DE PERSONAS O DE BIENES EN EL INTERIOR DE LA REPÚBLICA.**

**XIX. SANIDAD ANIMAL. LE CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE A LA FEDERACIÓN, DETERMINAR LOS REQUISITOS ZOOSANITARIOS QUE DEBEN OBSERVAR LOS INTERESADOS EN MOVILIZAR MERCANCÍAS REGULADAS EN EL TERRITORIO NACIONAL.**



**XX. ZONAS DE VERIFICACIÓN GANADERA EN MATERIA DE SANIDAD EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA AUTORIDAD FEDERAL ES LA ÚNICA QUE ESTÁ FACULTADA PARA AUTORIZAR O CANCELAR PUNTOS DE VERIFICACIÓN E INSPECCIÓN ZOOSANITARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3 TER, FRACCIÓN XV Y 63, PÁRRAFOS CUARTO, QUINTO Y SEXTO, DE LA LEY GANADERA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XXI. ZONAS DE VERIFICACIÓN GANADERA EN MATERIA DE SANIDAD EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LE CORRESPONDE DE MANERA EXCLUSIVA A LA FEDERACIÓN DETERMINAR LOS REQUISITOS ZOOSANITARIOS QUE DEBEN OBSERVAR LOS INTERESADOS EN MOVILIZAR BIENES, SIN QUE LAS AUTORIDADES ESTATALES PUEDAN EXIGIR MAYORES REQUISITOS A LOS ESTABLECIDOS POR AQUÉLLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 70, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO Y SEXTO, DE LA LEY GANADERA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XXII. ZONAS DE VERIFICACIÓN GANADERA EN MATERIA DE SANIDAD EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL HECHO DE QUE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA IMPLEMENTE DE MANERA ADICIONAL OTRO TIPO DE "AUTORIZACIÓN" DE MOVILIZACIÓN (GUÍA DE TRÁNSITO) DISTINTO AL "CERTIFICADO ZOOSANITARIO DE MOVILIZACIÓN" EMITIDO POR LA AUTORIDAD FEDERAL EN LA MATERIA, INCIDE EN EL ÁMBITO DE COMPETENCIAS DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 70, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO Y SEXTO, DE LA LEY GANADERA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XXIII. ZONAS DE VERIFICACIÓN GANADERA EN MATERIA DE SANIDAD EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA OBLIGACIÓN DE OBTENER UNA "GUÍA DE TRÁNSITO" IMPUESTA A LOS PRODUCTORES DEL ESTADO PARA PODER MOVILIZAR SU GANADO FUERA DEL TERRITORIO ESTATAL, IMPOSIBILITA DE MANERA INDIRECTA EL LIBRE TRÁNSITO DE SUS MERCANCÍAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 70, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO Y SEXTO, DE LA LEY GANADERA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).**



**XXIV. ZONAS DE VERIFICACIÓN GANADERA EN MATERIA DE SANIDAD EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL HECHO DE REQUERIR UN INFORME MENSUAL A LA AUTORIDAD MUNICIPAL DE LAS PERSONAS QUE TRANSPORTAN GANADO, IMPLICA UNA INCIDENCIA DIRECTA A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EL CUAL PROHÍBE QUE, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, SE AFECTE LA ENTRADA A UN TERRITORIO ESTATAL O LA SALIDA DEL MISMO DE ALGUNA MERCANCÍA NACIONAL O EXTRANJERA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 72 Y 76, Y 131, FRACCIONES X, XVIII, XX Y XXII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "EN LA GUÍA DE TRÁNSITO O", XXIII Y XXIV DE LA LEY GANADERA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XXV. ZONAS DE VERIFICACIÓN GANADERA EN MATERIA DE SANIDAD EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN 1) EL USO DE MARCAS, FIERROS, SEÑALES O TATUAJES EN LOS ANIMALES PARA EFECTOS DE VIGILAR SU PROPIEDAD O POSESIÓN; 2) LA PROHIBICIÓN DE MOVILIZACIÓN DE GANADO ENFERMO; Y 3) LA REFERENCIA A SANCIONES POR INFRACCIONES A LA NORMATIVA LOCAL, NO GENERAN UNA VIOLACIÓN DE COMPETENCIAS (ARTÍCULOS 35, 77 Y 114 DE LA LEY GANADERA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XXVI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS DISPOSICIONES, QUE SI BIEN NO FUERON IMPUGNADAS, COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3o., FRACCIÓN X; 27, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "LA GUÍA DE TRÁNSITO Y"; 28, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "Y LA GUÍA DE TRÁNSITO CORRESPONDIENTE"; 74, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "LA AUTORIZACIÓN DEBERÁ CONSTAR EN LA GUÍA DE TRÁNSITO"; 75, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "CON LA GUÍA DE TRÁNSITO"; 78, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "Y DE TRÁNSITO"; 89, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "Y DE TRÁNSITO", Y 106, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "NI DE TRÁNSITO", 3o., FRACCIÓN XI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "PARA OPERAR PUNTOS DE VERIFICACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE LA PRESENTE LEY"; 33, PÁRRAFO QUINTO, EN LA**



**PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "VERIFICACIÓN E"; Y 65, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE DICEN "ASÍ COMO LOS OFICIALES ESTATALES QUE OPEREN PUNTOS DE VERIFICACIÓN EN MATERIA DE SANIDAD, " Y "; ASÍ COMO ACREDITAR PARA EL CASO DE LOS PUNTOS DE VERIFICACIÓN EN MATERIA DE SANIDAD LA CERTIFICACIÓN ESTABLECIDA POR LA AUTORIDAD COMPETENTE" DE LA LEY GANADERA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).**

**XXVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3 TER, FRACCIÓN XV; 63, PÁRRAFOS CUARTO, QUINTO Y SEXTO; 70, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO Y SEXTO; 72; 76, Y 131, FRACCIONES X, XVIII, XX Y XXII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "EN LA GUÍA DE TRÁNSITO O", XXIII Y XXIV, DE LA LEY GANADERA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 67/2021. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 14 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	30
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>	Se impugna el Decreto 850, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.  En específico, se cuestionan: los artículos 3o., fracción IX; 3 Ter, fracción XV; 35, 63, 70, 72, 76, 77, 114, 131, y quinto y octavo transitorios de esa ley.	30-31



III.	<b>EXISTENCIA DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	La existencia de las normas reclamadas se encuentra acreditada, mediante copia certificada del Decreto 850 publicado en la Gaceta Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.	31
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda fue presentada de forma oportuna.	31-32
V.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	33
VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva, así como el tercero interesado.	33-37
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b> <b>VII.1. [Primera causal de improcedencia]</b> <b>Oportunidad de la presentación de la demanda.</b>	El Poder Ejecutivo argumenta que es extemporánea la impugnación de las normas reclamadas, pues no hubo un cambio normativo que diera pie a la demanda de controversia.  Es infundada dicha manifestación de improcedencia. Sí existió un cambio normativo de todas las normas reclamadas, entendidas como un sistema.	37-51
	<b>VII.2. [Segunda causal de improcedencia]</b> <b>Cesación de efectos.</b>	La causal de improcedencia es parcialmente <b>fundada</b> .  Con posterioridad a la presentación de la demanda, se emitió una reforma a la respectiva ley.  En ese sentido, por cesación de efectos, <b>únicamente se sobresee la acción de controversia por lo que hace a los párrafos primero y segundo del artículo 63 y el párrafo cuarto del artículo 70, así como por los artículos quinto y octavo transitorios reclamados.</b>  El resto de artículos impugnados no fueron modificados y, por ende, cabe su análisis de constitucionalidad.	52-65



<p><b>ESTUDIO DE FONDO</b></p>	<p>El estudio de fondo se divide en tres secciones:</p> <p>En la primera se describe el parámetro de regularidad y los precedentes aplicables <b>(VIII.1.)</b></p> <p>En la segunda, se analizan los <b>artículos 3o., fracción IX; 3 Ter, fracción XV; 63, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto; 70, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto; 72; 76 y 131</b> de la Ley Ganadera reclamada <b>(VIII.2.)</b>.</p> <p>Por último, se hace el examen de constitucionalidad de los <b>artículos 35, 77 y 114</b> reclamados <b>(VIII.3.)</b>.</p>	65-66
<p><b>VIII.</b></p> <p><b>VIII.1. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables.</b></p>	<p>Se define el parámetro de regularidad constitucional. Para ello, se hace alusión a la salubridad general y a los precedentes aplicables.</p> <p>En concreto, se trató lo relativo al control sanitario de productos y servicios, prevención de enfermedades, vigilancia y medidas de seguridad sanitaria</p>	66-93
<p><b>VIII.2. Análisis de los artículos 3o., fracción IX; 3 Ter, fracción XV; 63, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto; 70, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto; 72; 76, y 131.</b></p>	<p>Se estima que los conceptos de invalidez son <b>parcialmente fundados</b>.</p> <p>Por ende, se declara la <b>inconstitucionalidad sólo</b> de los <b>artículos 3 Ter, fracción XV; 63, párrafos cuarto, quinto y sexto; 70, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto; 72; 76, y 131, fracciones X, XVIII, XX, XXII, en la porción normativa que dice "en la guía de tránsito o", y XXIII</b> reclamados de la Ley Ganadera de Veracruz.</p> <p>En cambio, se <b>reconoce la validez</b> de los <b>artículos 3o., fracción IX, y 63, párrafo tercero</b>, reclamados.</p>	93-113





Las declaratorias de invalidez responden a que, como parte de un subsistema, en esos preceptos se regulan los puntos de verificación estatales o los requisitos y condiciones de aplicación de la guía de tránsito local. Si bien su contenido es complejo, se insiste, la invalidez total de todos estos contenidos obedece a que no se acepta la propia razonabilidad de existencia de esos puntos de verificación estatales o esas guías de tránsito locales. Por ende, no es necesario particularizar el análisis respecto a cada porción normativa, párrafo o precepto para efectos de su declaratoria de invalidez.

Aunque, en relación con el artículo 131, que es el que establece las sanciones, lógicamente sólo se decreta la invalidez de las fracciones que están vinculadas con las reglas de movilización, los puntos de verificación y/o las guías de tránsito; lo cual equivale a **invalidar únicamente las fracciones X, XVIII, XX, XXII (en la porción normativa que dice "en la guía de tránsito o"), XXIII y XXIV de dicho artículo 131. El resto del precepto** no tiene incidencia a lo que ahora se analiza y debe **reconocerse su validez.**

Por su parte, en torno al otro contenido impugnado que se examina en esta sección: se **reconoce la validez de la fracción IX del artículo 3**, pues se trata de una mera norma definitoria sobre el ganado mostrenco, cuya operatividad no es exclusiva en torno a los supuestos invalidades de la ley.

También **se reconoce la validez del párrafo tercero del artículo 63**, ya que



		<p>a pesar de integrar el capítulo de inspección y estar inmerso en contenido normativo vinculado con los puntos de verificación, su regulación es autónoma a los mismos. En este párrafo se dice que deberán llevarse a cabo las acciones para la vigilancia encomendada por la Ley Federal de Sanidad Animal. Ello, si bien es redundante (pues tal obligación ya se encuentra en la normatividad federal), no genera una violación competencial al coincidir con la propia legislación federal y estar inmersa la facultad de vigilancia prevista en la Ley General de Salud.</p>	
	<p><b>VIII.3. Análisis de los artículos 35, 77 y 114.</b></p>	<p>Se reconoce la <b>validez de los artículos 35, 77 y 114</b> reclamados.</p> <p>En relación con estas disposiciones normativas, el Poder Ejecutivo Federal no presentó argumentos particularizados; simplemente los indicó al inicio de su demanda como preceptos impugnados. En ese sentido, advirtiendo la causa de pedir, se considera que su razón de invalidez debe apreciarse a partir de los razonamientos genéricos del Poder actor: violación a la salubridad general y a las prohibiciones establecidas en el artículo 117 constitucional.</p>	113-116
<p><b>IX.</b></p>	<p><b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</b></p>	<p>En primer lugar, en atención a las consideraciones desarrolladas, se declara la invalidez de los <b>artículos 3 Ter, fracción XV; 63, párrafos cuarto, quinto y sexto; 70, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto; 72; 76, y 131, fracciones X, XVIII, XX, XXII, en la porción normativa que dice "en la guía de tránsito o", XXIII y XXIV</b> de la Ley Ganadera de Veracruz.</p>	116



<p><b>Extensión de efectos</b></p>	<p>Por su parte, cabe <b>extender la invalidez</b> a los artículos 3o., fracción X; 27, párrafo tercero, en la porción normativa que dice "la guía de tránsito y"; 28, fracción I, en la porción normativa que dice "y la guía de tránsito correspondiente"; 74, en la porción normativa que dice "La autorización deberá constar en la Guía de Tránsito"; 75, en la porción normativa que dice "con la Guía de Tránsito"; 78, en la porción normativa que dice "y de Tránsito"; 89, en la porción normativa que dice "y de Tránsito", y 106, en la porción normativa que dice "ni de Tránsito", de la propia Ley Ganadera.</p> <p>También opera la extensión de invalidez en torno a los <b>artículos 3o., fracción XI, en la porción normativa que dice "para operar puntos de verificación estatal en materia de la presente ley"; 33, párrafo quinto, en la porción normativa que dice "Verificación e"; y 65, en las porciones normativas que dicen "así como los oficiales estatales que operen puntos de verificación en materia de sanidad," y "así como acreditar para el caso de los puntos de verificación en materia de sanidad la certificación establecida por la autoridad competente"</b>, de la propia Ley Ganadera.</p>	<p>116-120</p>
<p><b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</b></p>	<p>Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz y al Poder Ejecutivo de la misma entidad, en lo que en su ámbito de competencias corresponda a cada uno.</p>	<p>120</p>



	<b>Notificaciones</b>	Esta sentencia deberá notificarse al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	120
X.	<b>DECISIÓN Y PUNTOS RESOLUTIVOS:</b>	<p>PRIMERO.—Es <b>parcialmente procedente y parcialmente fundada</b> la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se <b>sobresee</b> en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 63, párrafos primero y segundo, 70, párrafo cuarto, de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como de los artículos transitorios quinto y octavo del Decreto Número 850, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VII de esta determinación.</p> <p>TERCERO.—Se reconoce la <b>validez</b> de los artículos 3o., fracción IX, 35, párrafos segundo y tercero, 63, párrafo tercero, 77, párrafo segundo, 114 y 131 (con las salvedades precisadas en el resolutivo cuarto) de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto Número 850, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, en atención a lo dispuesto en el apartado VIII de esta decisión.</p> <p>CUARTO.—Se declara la <b>invalidez</b> de los artículos 3o. Ter, fracción XV, 63, párrafos cuarto, quinto y sexto, 70, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto, 72, 76 y 131, párrafo primero, fracciones X, XVIII, XX, XXII, en su porción normativa "en la guía de</p>	120-122



tránsito o", XXIII y XXIV, de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto Número 850, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, de conformidad a lo precisado en el apartado VIII de esta ejecutoria.

QUINTO.—Se declara la **invalidez, por extensión**, de los artículos 3o., fracciones X y XI, en su porción normativa "para operar puntos de verificación estatal en materia de la presente ley", 27, párrafo tercero, en su porción normativa "la guía de tránsito y", 28, fracción I, en su porción normativa "y la guía de tránsito correspondiente", 33, párrafo quinto, en su porción normativa "Verificación e", 65, en sus porciones normativas "así como los oficiales estatales que operen puntos de verificación en materia de sanidad" y "; así como acreditar para el caso de los puntos de verificación en materia de sanidad la certificación establecida por la autoridad competente", 74, en su porción normativa "La autorización deberá constar en la Guía de Tránsito", 75, en su porción normativa "con la Guía de Tránsito", 78, en su porción normativa "y de Tránsito", 89, en su porción normativa "y de Tránsito", y 106, en su porción normativa "ni de Tránsito", de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por las razones indicadas en el apartado IX de esta ejecutoria.

SEXTO.—Las declaratorias de invalidez surtirán sus **efectos** en el ámbito de su competencia a partir de la notificación de estos puntos resolutivos



		<p>al Congreso y al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del apartado IX de esta sentencia.</p> <p>SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	--	--

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **catorce de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 67/2021, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Consejería Jurídica, contra el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el trece de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico y en representación del Poder Ejecutivo Federal, promovió una demanda de controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave y del Congreso de esa entidad federativa, en la que impugnó lo siguiente:

- La expedición del Decreto Número 850, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno. En particular, menciona que se reclaman los artículos



3o., fracción IX; 3 Ter, fracción XV; 35; 63; 70; 72; 76; 77; 114; 131 y quinto y octavo transitorios.

2. **Conceptos de invalidez.** El Poder actor expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a) **Primero.** El decreto combatido, que reforma diversos preceptos de la Ley Ganadera del Estado de Veracruz, transgrede lo dispuesto en los artículos 27, párrafo tercero, 117, fracciones IV, V y VI, 124 y 131 párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, invadiendo las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal por el Congreso de la Unión. Esto es así, pues se grava el tránsito de mercancías reguladas que atraviesan su territorio o circulan por éste; es decir, se grava la entrada o salida de mercancía al Estado de Veracruz.

b) Al respecto, se tiene que el artículo 117 de la Constitución General, en sus diferentes fracciones, establece que los Estados no pueden en ningún caso gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (fracción IV); ni prohibir ni gravar directa e indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera (fracción VI). Asimismo, el artículo 131 constitucional establece que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

c) En ese sentido, en primer lugar, se sostiene que el nuevo contenido del artículo 72 de la Ley Ganadera desatiende tales prohibiciones constitucionales al prever una restricción a la inmovilización de ganado, obligando a que cualquier ganado que transite por el Estado deba cumplir con la documentación establecida en la ley local; siendo detenido el libre tránsito, otorgando cuarenta y ocho horas al conductor para obtener la documentación requerida en dicho artículo del decreto en mención.

d) Sobre esto, se aclara que si bien es cierto que en los artículos 63, 70 y quinto transitorio disponen que los cobros respectivos se imponen en razón de impuestos o derechos que brinda la administración pública estatal para la expedición de permisos, guías, registros y autorizaciones, también los es que la prohibición



dispuesta en los numerales 117, fracciones V y VI, así como 131 de la Constitución General no se constriñe al cobro de impuestos, sino a una verdadera carga; tan es así que la mencionada fracción VI del artículo 117, alude claramente al impedimento de los Estados de "Gravar la circulación ... con impuestos o derechos".

e) Es decir, los artículos 63, 70 y quinto transitorio del decreto reclamado claramente establecen que, tratándose de la movilidad de productos pecuarios, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno del Estado de Veracruz cobrará los distintos servicios que presta, consistentes en la expedición de permisos, guías, registros y autorizaciones. Esta permisión es contraria a los citados preceptos de la Constitución General. Sin que sea obstáculo para ello que el pago de los servicios no se origine por el solo hecho de la introducción al Estado del producto o subproducto, sino por la obtención de la respectiva autorización que al efecto expide la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca del Gobierno del Estado.

f) Esto, ya que al establecerse la obtención de esta en forma obligatoria para que el producto pueda entrar en la entidad, se está imponiendo una carga indebida o gravamen a la introducción de mercancías al Estado de Veracruz. La exigencia del pago de una "aportación" para la obtención de la autorización con la finalidad de que los productos o subproductos puedan entrar al territorio, implica que indirectamente se está imponiendo un gravamen a la introducción de la mercancía, al representar una carga económica que deberá cubrir el gobernado que desee introducir a la entidad los productos originarios de otra, estableciendo requisitos de movilización adicionales a los señalados por la Federación dentro de su ámbito de competencia.

g) El pago de aportación constituye un gravamen, al ser impuesto unilateral y obligatoriamente en la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a cargo de los gobernados que deseen obtener la autorización para poder introducir el producto y subproducto a la entidad, con el agravante de que "la aportación" por el servicio de expedición por la Secretaría Local dé la autorización correspondiente es fijado por ésta, autorización que será exigida en los puntos de inspección o verificación zoonosanitarios para la introducción en la entidad del producto o subproducto. Por tanto, es claro que el decreto reclamado





impone una carga económica o gravamen a la introducción al Estado de producto o subproducto en vulneración a la prohibición que al respecto se contiene en el artículo 117, fracción V, constitucional y, además, genera una transgresión a la fracción VI de ese mismo precepto que proscribe la recaudación de gravámenes a la circulación o consumo de productos.

h) En particular, porque al preverse en el multicitado decreto controvertido la existencia de casetas de inspección ganadera o estaciones cuarentenarias, en los que los inspectores, debidamente acreditados por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca del Estado de Veracruz, exigirán la autorización correspondiente a quienes pretendan introducir productos o subproductos al territorio estatal, es claro que se vulnera lo dispuesto en la fracción VI en análisis, puesto que se está exigiendo documentación que acompañe el producto que pretende introducir al Estado de Veracruz; documentación que, como fue precisado, fue obtenida mediante el pago de un servicio.

i) Se cita en apoyo de sus argumentos la tesis de la Suprema Corte de rubro: "COMERCIO INTERIOR. EL DECRETO QUE DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO LAS ACCIONES TENDENTES A PROTEGER Y GARANTIZAR LA SANA MOVILIZACIÓN DE PRODUCTOS DEL CAMPO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COLIMA EL 7 DE SEPTIEMBRE DE 1996, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 117, FRACCIONES V Y VI DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

j) **Segundo.** El decreto impugnado invade las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal, conforme a las facultades otorgadas a la Federación, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, en materia de sanidad animal a través de la Ley Federal de Sanidad Animal y su reglamento.

k) En el artículo 3o. Ter, en sus diferentes fracciones VI, IX, XIII, XIV y XV, se establece lo siguiente: la protección a la población de aquellas especies animales que se consideren más benéficas; la clasificación de la calidad y de certificación de origen de los productos pecuarios para el desarrollo de la ganadería; la aplicación de las medidas y acciones necesarias para mejorar el estatus sanitario, incrementando de modo constante los niveles de sanidad animal; la determinación del destino del ganado, los productos y subproductos que hayan



sido asegurados en términos de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **y el establecimiento de zonas de inspección ganadera**, considerando la creación de puntos de verificación estatales, que tendrán como objetivo vigilar el cumplimiento del pago de impuestos, comprobación de propiedad y la sanidad animal.

l) Esta última delimitación normativa resulta inconstitucional al invadir las facultades del Poder Ejecutivo Federal. Según los artículos 5, 6, fracción XII, 72, primer párrafo, y 127, primer párrafo, de la Ley Federal de Sanidad Animal (legislación emitida por el Congreso de la Unión en uso de sus facultades de salubridad general), son atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social del Poder Ejecutivo Federal: la de ser la autoridad facultada para autorizar o cancelar la operación de los puntos de verificación e inspección zoonosanitaria en territorio nacional (puntos que no constituirán barreras interestatales al comercio) y la de regular, controlar y, en su caso, autorizar el establecimiento y operación de los puntos de verificación e inspección zoonosanitaria. Consecuentemente, el Poder Ejecutivo veracruzano no puede incursionar en el ejercicio de este tipo de competencias.

m) En ese mismo orden de ideas resulta inválido el **artículo 131 del decreto** reclamado, el cual establece que las infracciones, su cobro y su recaudación se harán a través de la Oficina Virtual de Hacienda (OVH) y que dicha recaudación será etiquetada para el mantenimiento de los puntos de verificación y el pago de personal, así como programas y proyectos que favorezcan la productividad de la ganadería, infraestructura y tecnología que coadyuve al mejoramiento de la sanidad ganadera en el Estado de Veracruz. Ello es así, pues la facultad respecto a las sanciones relacionadas con las facultades descritas anteriormente es atribución de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, conforme a lo establecido en el artículo 167, primer párrafo, de la Ley Federal de Sanidad Animal.

n) Asimismo, se argumenta que son inconstitucionales **los artículos 70, cuarto párrafo, y octavo transitorios del decreto reclamado**, en los que se detalla que se cancela y sustituya al uso de arete del Sistema Nacional de identificación individual del Ganado (SINIGA), por el instrumento de identificación para trazabilidad, rastreadibilidad de movilidad animal autorizado por el Estado.



o) Sobre este punto, se explica que el SINIGA surge gracias al interés de los productores organizados en México a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas (CNOG) para establecer un sistema nacional de identificación, donde la Secretaría y Desarrollo Rural destinó recursos para iniciar los trabajos técnicos para el diseño del sistema de identificación. Este programa responde a una política de Estado cuya misión es la de identificar a los animales de interés pecuario a nivel nacional, recabando, integrando y administrando desde su origen (nacimiento o importación) un Banco Central de Información (BCI) para apoyo de las actividades del sector pecuario en aspectos relacionados al manejo y la salud animal, trazabilidad, rastreabilidad, comercio nacional e internacional, la generación de información estratégica y apoyo a la administración de programas gubernamentales.

p) Así, la identificación oficial SINIGA-SINIDA es una herramienta utilizada para la trazabilidad, que apoya los programas pecuarios, para preservar el estatus sanitario del hato nacional ganadero, que son patrimonio nacional. Además, la información generada permite conocer la estructura y ubicación del hato nacional, coadyuvar al control de abigeato en México y apoyar el comercio nacional e internacional y se realiza a través de un paquete de dispositivos de identificación oficial SINIGA-SINIDA, compuesto por dos pares de aretes: un par de dispositivos de tipo bandera y uno para dispositivos de tipo botón (en bovinos) o un par de discos grande y pequeño (en colmenas), los cuales presentan características de diseño y anclaje que otorgan identidad, seguridad y funcionalidad al identificador SINIGA-SINIDA.

q) Cada identificador tiene un diseño específico para cada especie, mismo que se adapta a la naturaleza propia del animal y que minimiza incomodidades, permitiendo que el animal se desarrolle de manera normal. En concreto, el número de la identificación SINIGA-SINIIDA se encuentra regulado en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SAG/GAN-2015, publicada el veintinueve de mayo de dos mil quince, en el Diario Oficial de la Federación.

r) Dicha norma oficial es de observancia obligatoria para todos los propietarios o poseedores, exportadores e importadores de bovinos y colmenas; incluyendo a criadores, desarrolladores, introductores, engordadores, comercializadores, establecimientos de sacrificio, estaciones cuarentenarias y puntos de verificación



zoosanitaria, (numeral 1.3), así como que todo bovino y colmena que sea movilizado y comercializado dentro del territorio nacional, deberá contar en forma obligatoria con el dispositivo de identificación oficial (número 4.3), los bovinos deberán ser identificados antes de los seis meses de edad antes de su primera movilización.

s) En ese tenor, las referidas normas que regulan la trazabilidad no son acordes a la delimitación competencial constitucional y a las reglas previstas en una ley federal. Además, es evidente que el **artículo 72** reclamado al establecer el cumplimiento de cierta documentación estatal y permitir la detención en zonas de inspección estatales, contradice el aludido parámetro constitucional y legal federal. En particular, porque los artículos 6, fracción I, y 84, primer párrafo, de la Ley Federal de Sanidad Animal, que derivan del ejercicio de la facultad del Congreso de la Unión, señalan que son atribuciones de la secretaría federal la de establecer las bases para la implementación de sistemas de trazabilidad y la de ejercer el control zoosanitario en el territorio nacional sobre la movilización, importación, exportación, reexportación y tránsito de animales, bienes de origen animal y demás mercancías reguladas.

t) Bajo la misma lógica, se considera que es inconstitucional el **artículo 131** reclamado, en el que se faculta a inspectores locales, supervisores de zona, médicos veterinarios zootecnistas regionales autorizados por la secretaría local, para sancionar las infracciones a lo dispuesto por la ley ganadera veracruzana. Inclusive, se puede advertir que esa atribución le corresponde a la secretaría federal conforme al artículo 167, párrafo primero, de la Ley Federal de Sanidad Animal.

u) Por lo demás, se destaca que de conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal de Sanidad Animal, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural es la autoridad responsable de tutelar la sanidad y bienestar animal; y que, en términos de los artículos 1o. y 5o. de la referida ley, se establece que ésta es de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto fijar las bases para el diagnóstico, prevención, control y erradicación de las enfermedades y plagas que afectan a los animales y procurar el bienestar animal, cuya aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.



v) Regulación que se replica en el artículo 1, del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Animal, en el que se estableció que sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional y su aplicación e interpretación –para efectos administrativos– son atribución de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. En consecuencia, es el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria quien tiene la facultad de emitir los acuerdos en los que se contengan las solicitudes de los gobiernos interesados y mediante satisfacción de las formas, requisitos y procedimientos establecidos.

w) Por ello, contrario a lo que se dispone en la legislación local cuestionada, el Ejecutivo Estatal no puede contar con las atribuciones ahí reguladas; en particular, mientras no le sean descentralizadas dichas atribuciones a través de convenio. Y en el caso específico no existe ningún convenio celebrado por la Federación con el Estado de Veracruz para tales efectos.

x) Más bien, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural cuenta con 293 puntos autorizados en 29 entidades del país en materia zoonosanitaria, a fin de evitar la dispersión de plagas y enfermedades que afecten la producción pecuaria, con el propósito de controlar la entrada y salida de mercancía reguladas por las campañas zoonosanitarias que lleva a cabo su órgano desconcentrado. Los puntos de verificación e inspección son objeto de revisión periódica y por parte de los técnicos autorizados a fin de justificar de manera técnica y científica la existencia de cada uno de ellos para las labores de inspección, tener un mejor control de la movilización pecuaria del país, proteger y mejorar el estatus zoonosanitario de las regiones y consecuentemente propiciar la competitividad de los productores mexicanos, regulados por la secretaría y operados por los gobiernos estatales con apoyo de los organismos auxiliares de cada entidad, con la autorización expresa del SENASICA.

y) Consecuentemente, es evidente que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz carece de atribuciones para: establecer zonas de inspección ganadera y puntos de verificación estatales, que tendrán como objetivo vigilar el cumplimiento del pago de impuestos, comprobación de propiedad y la sanidad animal; cancelar y determinar un nuevo instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de los animales; establecer restricciones a la movilización



del ganado, al libre tránsito y gravámenes al tránsito de cosas, así como para facultar y autorizar a inspectores locales, supervisores de zona y médicos veterinarios y zootecnistas regionales, para sancionar las infracciones a lo dispuesto por la Ley Ganadera del Estado, pues con ello está invadiendo la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de sanidad animal.

z) En suma, se solicita la **invalidez** de los artículos 3, fracción IX, **3 Ter, fracción XV, 35, 63, 70, 72, 76, 77, 114, 131, quinto y octavo transitorios** de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

3. **Admisión y trámite.** El veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la demanda, ordenó formar y registrar el expediente con el número 76/2021 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

4. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de veinticuatro de mayo siguiente, admitió la demanda y se tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; asimismo, se reconoció con el carácter de tercero interesado al Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente, y se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República a fin de manifestar lo que a su interés legal conviniera.

5. **Contestación de demanda del Poder Legislativo.** Seguido el trámite de la controversia, Leticia Aguilar Jiménez, en su carácter de directora de Servicios Jurídicos y en representación del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contestó la demanda por escrito depositado el cuatro de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Correos de esa entidad y recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de agosto siguiente. En síntesis, se expusieron los razonamientos que siguen:

a) **Aspectos de procedencia.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General. El decreto que se reclama han cesado sus efectos, toda vez que fue sustituido por el Decreto Número 856, que



reforma diversos artículos de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial Órgano de Gobierno del Estado el quince de julio de dos mil veintiuno.

b) **Respecto a los conceptos de invalidez. Primero.** En su primer concepto de invalidez, el actor señala que el decreto impugnado transgrede lo dispuesto en los artículos 27, párrafo tercero, 117, fracciones IV, V, VI, 124 y 131 del párrafo primero de la Constitución Federal, e invade las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal conforme a las facultades otorgadas a la Federación, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural en materia de sanidad animal (artículo 35, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública), toda vez que, a través de dicho Decreto, el Poder Ejecutivo Estatal grava directa o indirectamente el tránsito de mercancías (entrada o salida) reguladas que circulan por el territorio del Estado de Veracruz.

c) Al respecto, en primer lugar, se manifiesta que, con fecha quince de julio de dos mil veintiuno, fue aprobado el diverso Decreto Número 856 que contiene reformas a la Ley Ganadera del Estado de Veracruz; en los artículos 63, primer y segundo párrafos, 70, párrafo cuarto y 71; asimismo, deroga el quinto transitorio, eliminando con ello, los cobros respecto a la expedición de permisos, guías y autorizaciones para el tránsito de ganado que circule en el territorio veracruzano; atribución de la cual se duele el Poder actor; por lo que es evidente que han cesado los efectos de la norma mencionada. Aunado a lo anterior, por cuanto hace al artículo 131, que señala que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que transiten por el territorio nacional se destaca que, el decreto impugnado en ningún momento gravaba con nuevos impuestos el tránsito de mercancías o animales, sus productos o subproductos, es decir, no existía un nuevo gravamen. Entonces, no puede existir confusión alguna sobre la imposición de éste, puesto que, en dicho decreto se establece de forma expresa la gratuidad de la Guía Electrónica Veracruzana, la cual se utiliza sólo para la movilidad de ganado para los productores en ese Estado.

d) Por lo que hace a las violaciones que se alegan respecto a los artículos 117 y 131 constitucionales, se argumenta que, conforme a dichas normas el Estado de Veracruz no puede en ningún caso gravar el tránsito de cosas o mercancías que circulen por su territorio ni establecer impuestos o derechos cuyo



cobro se efectúe por aduanas locales, ni requiera inspección o registro de bultos o que exija documentación que acompañe las mercancías. En ese sentido, debe decirse que, contrario a esa manifestación, de ninguna manera se violan dichos numerales.

e) Cabe destacar que el Estado de Veracruz, como en todos los demás Estados de la República Mexicana, se tiene implementada una guía de tránsito para la movilización del ganado, con la finalidad de avalar su legítima procedencia lo cual se encuentra regulado en diversas leyes locales de la materia. Al respecto, también debe señalarse que la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas (en adelante "CNOG") es propietaria del Registro Electrónico de Movilización denominado "Guía REEMO" registrado bajo la marca "CNG REEMO" CNOG Servicios y Diseño en el expediente 1771422, ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. La referida guía es un sistema electrónico diseñado para el registro de movilización de ganado bovino, se creó con la finalidad de dar seguimiento al ganado durante toda su vida, hasta su destino final, ya sea rastro o exportación, guía de tránsito que sí tiene un costo o gravamen, dicho costo de la "Guía REEMO" lo establece la "CNOG" sin que exista un control del mismo, ya que varía dependiendo de los convenios que firmen las entidades federativas para el uso del sistema; siendo un particular el que se beneficia con la erogación que hacen los ganadores por la obtención de dicha guía.

f) En ese tenor, tenemos que la Guía de Tránsito fue establecida en el artículo 70 de la Ley Ganadera para el Estado número 372, publicada en la Gaceta Oficial, órgano de gobierno del Estado de Veracruz, el veintidós de mayo de mil novecientos setenta y nueve, desde su entrada en vigor, dicha ley ha sido modificada en diversas ocasiones, mediante los diversos Decretos números 367, 552, 567, 640, 532, 850 y 856 publicados en la Gaceta Oficial del Estado con fecha cuatro de abril de dos mil veinte, treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno y quince de julio de ese año; no obstante, es importante señalar que la referida guía de tránsito ha prevalecido en el ordenamiento legal en cada una de ellas.

g) Actualmente, la guía electrónica veracruzana denominada "GEVER", es el documento mediante el cual los productores veracruzanos amparan la legítima procedencia del ganado, éste documento lo expide la Asociación Ganadera





Local, misma que se pretende su regulación sea operada por el Estado, con la finalidad de favorecer y fortalecer las actividades del sector ganadero de la entidad, resaltándose que esa guía tiene carácter regulatorio en materia de trazabilidad, misma que con la última reforma realizada al artículo 70 de la Ley en comento, mediante Decreto Número 856, se estableció su gratuidad. En la especie, la reforma reclamada no atiende nada que tenga que ver con lo señalado por el Poder actor, sino que tiende a buscar un beneficio que otorga la normatividad adecuada en favor de la colectividad, al implementar mecanismos para que el transporte de animales, que son de consumo humano, se encuentre verificado y rastreado, pues con ello se tiene como propósito primordial prevenir la comisión del delito de abigeato para evitar un mercado "negro" de venta de animales; lo cual se encuentra dentro de las facultades que plenamente puede ejercer el Estado en el combate a la delincuencia.

h) Por lo que, se considera que los argumentos del poder actor en cuanto a que el Estado invade competencias y atribuciones propias del Ejecutivo Federal resultan **infundados**.

i) **Segundo.** La parte actora afirma que el decreto impugnado invade atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal, conforme a las facultades otorgadas, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural materia de sanidad animal, violando con ello lo dispuesto por los artículos 90 de la Constitución Federal y los artículos 5 y 6, fracción XII, 72, primer párrafo y 127 primer párrafo, de la Ley Federal de Sanidad Animal, argumento que no se comparte.

j) I. Se considera que, contrario a lo planteado por el promovente, el artículo 124 de la Constitución General de la República señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; luego entonces, el Congreso del Estado de Veracruz, está facultado para expedir las leyes que rigen el territorio de la entidad veracruzana, conforme a lo previsto por el artículo 33, fracción I, de la Constitución Política local, que permite al Congreso aprobar, reformar y abolir las leyes o decretos. Asimismo, la fracción IV de ese precepto, establece la atribución del Congreso Local para legislar en materia de desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, en el ámbito de su territorio. De modo que, se ha respetado la distribución de competencias entre la Federación y ese Estado.



k) Por otra parte, debe decirse que la Ley de Organizaciones Ganaderas establece en su artículo 1o., las bases, los procesos para la constitución, forma, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas en territorio nacional; no obstante, debe destacarse que no se regula de manera específica la forma de transportación, cuidado y verificación del ganado dentro de los territorios estatales. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado en diversos criterios, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fije un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", en el caso que nos ocupa, la reforma reclamada es acorde, tanto a los preceptos constitucionales como a las leyes generales, sin invadir competencias. El federalismo mexicano, es la forma especial que se adopta para distribuir el poder en nuestro país.

l) Este poder se asigna, bien sea mediante el otorgamiento de facultades concurrentes. De manera excepcional, la Constitución Federal establece en determinadas materias una concurrencia entre las autoridades de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; y estas facultades concurrentes pueden tomar tres distintas formas. Cuando se habla de concurrencia, no es que se trate de un ejercicio simultáneo de competencias, sino de la ocupación temporal de una materia federal por conducto de los Estados y Municipios. Lo que cabe destacar es que la Constitución Federal ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que participen en su puesta en práctica, lo anterior, evita que su regulación quede en manos de un solo nivel de gobierno, propiciando la participación de autoridades en competencias territoriales de distintos alcances.

m) En el caso de las facultades concurrentes, será el Congreso de la Unión que determina la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. Cuando se habla de una concurrencia, no es que se trate de un ejercicio simultáneo de competencias; sino de la ocupación temporal de una materia federal por conducto de los Estados y Municipios. Lo que cabe destacar es que la Constitución Federal ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que participen en su puesta en práctica, lo anterior, evita que su regulación quede en manos de un solo nivel de gobierno, propiciando la participación de autoridades con competencias territoriales de distintos alcances.

n) La concurrencia ha sido vista por el legislador mexicano como la solución adecuada para atender la administración pública en distintos ámbitos de



competencia. Estos criterios han sido avalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas tesis donde establece que la Constitución Federal no instituye una relación de jerarquía entre legisladores federales y locales, sólo se entenderá que hay una vulneración de competencias en el caso que la ley federal o local se contradigan.

o) Por su parte, el artículo 5 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece que en el marco previsto en la Constitución Federal el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán orientados, entre otras acciones, a promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y en general, de los agentes de la sociedad rural con la participación de organizaciones o asociaciones.

p) En este contexto, una de las actividades que tiende a favorecer el desarrollo económico de nuestro país y en especial del Estado es la actividad pecuaria, la cual se define como el conjunto de acciones para la explotación racional de especies animales orientadas a la producción de carne, leche, huevo, miel y otros productos de interés zootécnico; así el desarrollo de la ganadería como actividad económica está normado por el Estado Mexicano, en su orden constitucional tanto federal como local.

q) En los artículos 25, 26 y 131 de la Constitución Federal, se establecen las bases de regulación de la actividad ganadera, entre otras, como una actividad económica de importancia nacional; también los artículos 1o., 5o. y 123 constitucionales la contemplan como derecho humano de libertad para que las personas decidan dedicarse a un trabajo digno, socialmente útil o al comercio, siempre que sea lícito; el artículo 4o. constitucional prevé como actividad con impacto ambiental.

r) Los productos de la ganadería están dirigidos para el consumo humano, esta actividad forma parte del sistema general en materia de salubridad, estando normada en disposiciones generales, desde la propia Constitución donde se establecen las bases para que el orden federal y el local regulen dentro de sus ámbitos de competencia, lo relacionado con el ejercicio de la ganadería. Por su



parte, los artículos 5o. y 9o. constitucionales otorgan a los ciudadanos mexicanos la posibilidad de realizar la actividad ganadera de manera individual o de forma organizada; el artículo 27 constitucional considera la actividad agropecuaria con un enfoque social asignando derechos y prohibiciones; y el artículo 73 de la propia Constitución Federal determina con firmeza la competencia que tendrá el tratamiento de la ganadería en los órdenes de gobierno jurídicos, federal y local.

s) Entonces se considera que, se respeta la distribución de competencias, pues lo plasmado en la norma que se controvierte, no es contrario al artículo 123 constitucional, fracción XXXI, el cual señala qué ramas son competencia exclusiva de la Federación y entre ellas no se encuentra la ganadera, por tanto, resulta **infundado** el argumento del Poder actor.

t) II. Ahora bien, por cuanto hace a los puntos de verificación estatales, estos fueron establecidos para supervisar la procedencia legítima de las cargas, pudiendo así corroborar que las mismas corresponden al origen y destino, es decir, tienen como finalidad la inhibición y combate al delito del abigeato, lo que significa una finalidad distinta a los sitios de verificación autorizados por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante "SADER"), porque estos últimos ejercen sus atribuciones en términos de la Ley Federal de Sanidad Animal y su reglamento, operando zonas de inspección ganadera, de acuerdo a las normativas que regula la autoridad competente mencionada, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (en adelante "SENASICA").

u) Diferenciándose los puntos de verificación e inspección interna de los puntos de verificación estatal, como se establece en la reforma realizada en el artículo 63 de la Ley Ganadera del Estado, donde quedó plasmado que estos tienen **la función de la legítima procedencia de las mercancías reguladas pecuarias en tránsito y origen de las cargas pecuarias en tránsito considerando las características y origen de las cargas y en el caso de la sanidad, la verificación de la movilidad pecuaria, se realizará previa autorización de la autoridad federal competente.** Destacándose que, en el marco de las facultades concurrentes, el Poder Ejecutivo Estatal gestionó la suscripción del convenio marco denominado: "*CONVENIO de Coordinación para realizar acciones de*



*verificación e inspección vinculadas al control de la movilización agropecuaria, acuícola y pesquera, que se celebró entre la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y el Estado de Veracruz Ignacio de la Llave*". Convenio que fue firmado por ese Estado y la "SADER", para realizar acciones de verificación e inspección vinculados al control de la movilización agropecuaria, acuícola y pesquera, a través del establecimiento, operación, mantenimiento y supervisión de los puntos de verificación e inspección interna; el mencionado convenio se encuentra vigente a partir del diecisiete de febrero de dos mil veinte, al mes de noviembre del año dos mil veinticuatro, el cual coordina acciones para el establecimiento, operación, mantenimiento y supervisión de los puntos de verificación e inspección interna, a través del cual se dio competencia al Estado para verificar el cumplimiento de la legislación agropecuaria y de las Normas Oficiales Mexicanas Fitosanitarias y Zoonosológicas respecto a la movilización de animales vivos, vegetales, sus productos y subproductos; de ahí que se afirme que no existe invasión de competencia alguna por el Estado veracruzano; lo cual corrobora lo señalado por el actor, en el sentido de que la participación de las entidades federativas en materia de sanidad animal, se restringe a la celebración de convenios o acuerdos de coordinación con la Federación.

v) III. En relación al arete denominado "SINIIGA", debe decirse que, en efecto, el Estado busca que la operatividad del Instrumento de identificación de trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal que prevé la Norma Oficial Mexicana 001-SNAG-2015 (en adelante SINIDA), se regula a través de las áreas correspondientes, esto con el aval de la autoridad federal competente, tal como queda de manifiesto en la recién reforma aprobada, que se publicó en el diverso Decreto 856, tal como se especifica en la modificación realizada al artículo octavo transitorio, a fin de dar mayor claridad a la reforma y no se prestara a confusiones, por lo que el Estado no invade las esferas competenciales de la Federación, ni se pretende implementar un nuevo sistema de identificación que no sea afín a lo que regula la autoridad federal, sólo se adecuaba en esa ley que el gobierno estatal busca la rectoría y operación del instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, siempre y cuando le sea autorizado por la autoridad competente.

w) De ahí que, se afirma que no existe tal invasión de competencia, pues dicha transición sólo puede realizarse con esa autorización, resultando por



demás válido que el Estado busque mejorar los servicios en favor de la ciudadanía, para poder materializar la operatividad del dispositivo de identificación se deberá cumplir con las necesidades de información trazable para rastreabilidad, establecidas por la "SADER", quien es la autoridad quien determina el instrumento que se debe utilizar, para lo cual se tiene que considerar que el documento normativo en el cual el Gobierno Federal establece las características, especificaciones, procedimientos, actividades y criterios para la identificación individual, permanente e irrepetible de los bovinos y colmenas, es la Norma Oficial Mexicana anteriormente citada, obligatoria desde el uno de febrero de dos mil diecisiete, cuya vigilancia y aplicación le corresponde a la "SADER", a los gobiernos de las entidades federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y circunscripciones territoriales, de conformidad con los acuerdos de coordinación respectivos, norma que es de observancia obligatoria para todos los propietarios o poseedores, exportadores e importadores de bovinos y colmenas; incluyendo a criadores, desarrolladores, introductores, engordadores, comercializadores, acopladores, establecimientos de sacrificio, estaciones cuarentenarias y puntos de verificación zoonosanitaria.

x) En este sentido, al ser el "SINIDA" un programa de la "SADER" se deben firmar los instrumentos jurídicos correspondientes entre el Estado y la Federación para la autorización de la operación del instrumento de identificación de trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal; por lo que, el Ejecutivo del Estado a través del área encargada, deberá realizar esta transición, cumpliendo con todos los requisitos necesarios y ser afín al Sistema Informático de Trazabilidad de las Mercancías Agropecuarias, Acuícolas y Pesqueras (en adelante "SITMA"), establecido por la "SADER", en el que como se desprende del cuerpo del Acuerdo por el que se establece tal Sistema Informático, publicado en el mes de febrero del año dos mil veintiuno, es de aplicación nacional de observancia obligatoria y le otorga facultades del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad (en adelante "SENASICA"), para concertar los convenios de coordinación y colaboración con las entidades federativas, con la finalidad de que la información trazable de las entidades se integre al "SITMA" y, de conformidad con el tercero transitorio del mencionado acuerdo, el "SENASICA" deberá tener integrada la cadena de valor de bovinos en un plazo máximo de doce meses siguientes a partir de la publicación del multicitado acuerdo, por lo que el Estado debe pro-



mover la celebración del convenio de concertación con el "SENASICA", antes del mes de febrero de dos mil veintidós.<sup>1</sup>

y) La reforma realizada por los legisladores del Estado se efectuó pensando en los productores, considerándose acertado que se opere con el Sistema Estatal de Trazabilidad y que los productores veracruzanos utilicen un instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, que sea afín a ese sistema, regulado por la autoridad federal competente, que cumpla con los requisitos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas en la materia, que interactúe con el "SITMA", y todas las demás disposiciones que establezcan las normas emitidas por la autoridad competente, para lo cual se deberán celebrar los convenios de colaboración correspondientes.

z) La operatividad del dispositivo de identificación individual resulta necesaria, pues su manejo ha sido exclusivo de la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas y se ha convertido en el Estado, en una fuente de inconformidades entre productores pues se reclama que el "arete" no cumple con los objetivos y se ha convertido en un negocio oneroso para unos cuantos en detrimento del resto de los productores ganaderos. Adicionalmente, se ha detectado que no está cumpliendo con la trazabilidad de la manera esperada y que no logra un control eficaz del delito de abigeato provocándose así un "mercado negro" de este dispositivo, lo que conlleva prácticas de corrupción y múltiples afectaciones como la competencia desleal, se pone en riesgo la sanidad animal y al no cumplirse con la trazabilidad, estas prácticas favorecen a la comisión de ese delito.

aa) IV. Respecto al capítulo de infracciones, el Estado veracruzano solamente hizo uso de la facultad sancionadora que le corresponde a las autoridades para castigar actos infringidos y comunidad ganadera como consecuencia de una conducta ilícita, haciendo uso de la potestad sancionadora, que tiene su origen en el principio de división de poderes. Esta entidad federativa, como el resto de los estados, puede hacer uso del *ius puniendi*; con respeto a los derechos humanos, al debido proceso y la garantía de audiencia y previo procedimiento

<sup>1</sup> Dicho acuerdo se encuentra disponible, en la siguiente liga de Internet: [http://dof/gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5612344&fecha=26/02/2021](http://dof/gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5612344&fecha=26/02/2021).



administrativo, por lo que, si se estipula la imposición de sanciones administrativas es porque es bien sabido que los gobernados no suelen cumplir siempre con lo preceptuado en las normas, sería utópico pensarlo, es por ello que deben existir las sanciones que castiguen el incumplimiento de las disposiciones normativas del Decreto combatido.

bb) Para poder hacer efectivo los beneficios que se pretenden alcanzar con esta reforma, es menester y atribución de las entidades federativas sancionar conductas que afecten a la ganadería y a las autoridades, auxiliares, o cualquier otro profesionista habilitado para desempeñar funciones relacionadas con el decreto controvertido, el cual sanciona prácticas cada vez más complejas y sofisticadas que se realizan en perjuicio de los ganaderos para borrar y eliminar los medios de identificación del ganado, para lograr su movilización irregular o venta; siendo importante destacar que las infracciones o sanciones ya estaban consideradas dentro del articulado de la multicitada ley, desde su promulgación y en esta reforma solo se contempló un capítulo específico para enumerarlas en el cual se describen, realizando una actuación de los valores en relación a la Unidad de Medida de Actualización.

cc) De modo que no debe perderse de vista, además que la multa tiene como propósito castigar la conducta infractora y procurar que los sujetos infractores no vuelvan a incurrir en incumplimiento. Por lo tanto, el Poder actor no debe pasar por alto la finalidad de la inclusión de un capítulo de infracciones en el decreto reclamado, pues la inclusión de sanciones siempre tiene como finalidad ser disuasivas, represivas, intimidatorias e, incluso, ejemplificativas buscando evitar la reincidencia de los infractores; por tanto, contrario a lo que se afirma, es importante señalar que las sanciones nunca tienen propósitos recaudatorios, pues ello implica su desnaturalización y el desvío de sus objetivos, entonces, de ninguna manera puede considerarse como invasión de competencias las disposiciones contenidas en el decreto impugnado, debido a que éstas sólo se aplican para la competencia que en materia de ganadería tiene el Estado de Veracruz.

dd) En conclusión, el referido decreto no condiciona la entrada y salida de animales del territorio veracruzano, por lo que no resulta inconstitucional y, de ningún modo, produce una lesión jurídica en la esfera de las atribuciones del promovente.





6. **Contestación de la demanda por el Poder Ejecutivo.** Por escrito recibido el doce de agosto de dos mil veintiuno en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en representación del Poder Ejecutivo Local, dio contestación a la demanda en los términos siguientes:

a) **Primer concepto de invalidez.** Se estima que, el primer concepto de invalidez resulta **infundado** porque impugna el Decreto 850 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz, porque, a su juicio, se infringen los artículos 27, párrafo tercero, 117, fracciones IV, V y VI, 124 y 131, párrafo primero, de la Constitución Federal, así como por invadir su esfera de competencia al transgredir el artículo 35, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, basado en que el gobierno del Estado se encuentra gravando directa e indirectamente la entrada o salida de mercancía y/o exigiendo mayores requisitos en la materia.

b) Luego, también se estima **inoperante e infundado** el concepto de invalidez planteado por el promovente, ya que no existe invasión alguna a la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal debido a que se establecen única y exclusivamente cuestiones preventivas, es decir, por cuanto hace a la efectiva acreditación de la propiedad de los semovientes que son trasladados o que transiten en la entidad veracruzana y con ello evitar que se consuma la probable comisión de un delito. Al respecto, cabe precisar que el artículo 70 de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz, prevé que toda conducción de ganado deberá ampararse con el documento denominado "Guía de Tránsito", esto es, acreditar la legal propiedad de los semovientes y así prevenir posibles actos constitutivos de delito, como lo es el abigeato, práctica llevada a cabo de manera constante en el Estado, ante la ausencia de normas que tiendan a prevenirla y erradicarla, esencia y propósito de la ley impugnada, máxime que, el numeral en cita de ninguna manera se involucra con cuestiones exclusivas de la Federación ni mucho menos con aspectos en materia de sanidad, de restricción o prohibición de entrada o salida de ganado relacionado con alguna anomalía sanitaria en territorio veracruzano, situación con la que pretende confundir a la Federación.

c) Por ello, el documento "**Guía de Tránsito**" de ninguna manera tiene por objeto establecer prohibición o reglamentación adicional para que el ganado



salga o ingrese a la entidad veracruzana ni mucho menos se involucra con cuestiones sanitarias o que se esté causando un gravamen o impuesto por su ingreso, salida o tránsito en relación con el número o cantidad de ganado, al ser **gratuito el Programa de vía Electrónica Veracruzana (GEVER)** que es el medio a través del cual se expiden las referidas Guías de Tránsito, de conformidad con el numeral 71 de la Ley General Ganadera para el Estado, con lo cual se demuestra la inoperancia del concepto de invalidez planteado por el Poder actor y en su caso la presunta invasión a la esfera de competencias.

d) De modo que, quienes transporten o transiten ganado en la entidad veracruzana deberán contar con dicha documentación, como una medida preventiva local y con la que acreditará la legal propiedad, sin que ello implique que sea un requisito adicional a los establecidos en materia de sanidad o trazabilidad y movilidad animal, en virtud de que tales condiciones se constriñen a aspectos que tienden a beneficiar a los ganaderos de la entidad, cuya finalidad es evitar la consumación del delito de abigeato. Por otro lado, el promovente pretende confundir a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al exponer una supuesta exigencia adicional de documentación como una preventiva local y con la que acreditarán la legal propiedad, sin que ello implique que sea un requisito adicional a los establecidos en materia de sanidad o trazabilidad y movilidad animal, en virtud de que tales condiciones se constriñen a aspectos que tienden a beneficiar a los ganaderos de la entidad, cuya finalidad es evitar la consumación del delito de abigeato.

e) Por otra parte, el actor pretende también confundir al Alto Tribunal, al exponer una supuesta exigencia adicional de documentación por parte del Ejecutivo Estatal en la materia, lo cual es inatendible, pues del contenido del párrafo tercero del artículo 70 de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz tildado de inconstitucional, sólo se establece en qué consiste el certificado zoosanitario y qué autoridades son las competentes (federal) para expedirlo y/o emitirlo, remitiéndose a la Ley Federal de Sanidad Animal, a su reglamento, y en las Normas Oficiales Mexicanas en la materia, es decir, con la ley ganadera se pretende vigilar el cumplimiento de las leyes federales en la materia, más no exigir un requisito adicional.

f) De manera que, el gobierno del Estado de Veracruz única y exclusivamente como ente involucrado exige la prestación de dicho certificado, en estricta



vigilancia de que las normas del orden federal y estatal sean aplicadas, cumplidas y respetadas, por lo que, de ninguna manera se advierte que se esté imponiendo un requisito extraordinario a los que la Federación ha establecido en la materia. Con lo cual se puede advertir fehacientemente que el Poder Ejecutivo Estatal de ninguna manera se involucra en la emisión del certificado zoosanitario ni genera mayores requisitos o formalidades, pues también es exigible dicho documento por la Federación y no hay razón para que el mismo no sea tomado en cuenta, por lo que no existe transgresión a la Norma Fundamental o invasión alguna a la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal.

g) Ahora bien, resulta ser **inoperante** e **inatendible** el argumento del promovente, al impugnar el artículo 70 de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz respecto de las presuntas verificaciones, pues se debe tomar en consideración que lo planteado por el actor en nada se relaciona con un supuesto que involucre obligatoriedad, requisito o prohibición, es decir, es inconcuso el hecho de que, para que el ganado pueda ingresar a la entidad sea necesario u obligatorio verificarlo, inspeccionarlo o registrarlo y que con tal despliegue administrativo además se esté causando el pago de un derecho o impuesto.

h) Debiendo precisarse que tales acciones consisten en que los ganaderos locales que transiten semovientes en la entidad deberán exhibir o únicamente presentar la documentación requerida por las autoridades locales y federales desde antes de la emisión del decreto impugnado 850 y el Decreto 856, siendo a través de la caseta respectiva su revisión y no la del ganado, cuya finalidad es evitar la consumación del delito de abigeato y de la estricta vigilancia de las leyes federales y locales en la materia.

i) Al respecto, no debe pasar inadvertido para esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el hecho de que las disposiciones de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz en cuestión que pretende impugnar el actor ya se encontraban comprendidas antes del inicio de promulgación y publicación de los Decretos 850 y 856, que no fueron impugnados, actualizándose de esa forma, una evidente causal de improcedencia.

j) En efecto, la redacción del artículo 70 previo y después de la reforma coincide en establecer que *"toda conducción de ganado deberá ampararse con el*



*documento denominado 'Guía de Tránsito'*", mientras que el artículo 71 antes de la reforma preveía, en su tercer párrafo, que dichas guías se gravarán con un derecho de acuerdo con la tarifa respectiva, empero, con la emisión del diverso Decreto 856, donde se estableció que las "GEVER" y/o Guías de Tránsito serán **gratuitas**.

k) Por lo que de esa forma, asumiendo sin conceder, no se estaría causando gravamen, impuesto, derecho o requisito adicional o de lo que pudiera ser prohibido o reservado por la Norma Fundamental o las leyes federales en la materia, en tanto que los artículos 61 al 69 de la ley previa al decreto –acto reclamado–, establece ya la obligatoriedad de la inspección del ganado y sus productos para verificar su sanidad, el pago de impuestos y la comprobación de la propiedad y posesión con facultades expresas a favor de servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de Veracruz, en forma similar a como se establece en el decreto cuestionado; es decir, **las porciones normativas de que se duele el promovente no son regulaciones novedosas**.

l) Con base en lo expuesto, al no existir en el legislador (respecto de las porciones del decreto de que se duele el promovente) la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo, por lo que el medio de control constitucional en que se comparece resulta ser improcedente por no haber impugnado dentro de los plazos legales establecidos los preceptos normativos de los que se duele y, por otro lado, la cesación de los efectos de la norma general impugnada, respecto de las porciones normativas contenidas en los artículos 63, 70 y 71 al ser reformadas mediante el diverso Decreto Número 856.

m) Asimismo, si el actor estimó que estas porciones normativas invaden la esfera jurídica de su representado, debió impugnarlas oportunamente, sin que se advierta que lo haya realizado dentro del plazo legal establecido para ello, por lo que, al representar el decreto reordenamiento de las porciones impugnadas, dentro de las disposiciones en el texto legal al que pertenecen, válidamente corresponde asumir que la oportunidad para su impugnación fue consentida o bien precluyó el derecho de hacerlo.



n) Por todo lo expuesto, se hacen valer las causales de improcedencia contenidas en el artículo 19, fracciones V, VII y IX de la ley reglamentaria de la materia, consistente en que las normas tildadas de inconstitucionales ya se encontraban comprendidas en la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz vigente antes del inicio de promulgación y publicación del Decreto 850 impugnado y en el diverso Decreto 856 no fueron combatidas dentro del plazo legal establecido para ello, y mucho menos reúnen los requisitos mínimos para ser consideradas como un nuevo acto legislativo y por la inexistencia de una presunta invasión a la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal y la cesación de los efectos de la norma general impugnada respecto de los supra citados preceptos normativos y artículos transitorios tildados de inconstitucionales con motivo de la emisión del referido Decreto 856.

o) **Segundo concepto de invalidez.** Este motivo de invalidez es improcedente, porque impugna el Decreto Número 850 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por presuntamente infringir el artículo 90 de la Constitución Federal; los artículos 5, 6, fracción XII, 72, primer párrafo, 84 y 127, primer párrafo, de la Ley Federal de Sanidad Animal e invadir supuestamente la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal porque refiere que el Congreso Local facultó al Ejecutivo estatal para crear, modificar o suprimir puntos de verificación estatal y operar zonas de inspección ganaderas locales.

p) Tal apreciación resulta falaz. No existe legislación invasiva con el decreto combatido, en primer término, porque esas disposiciones de puntos de verificación y zonas de inspección ya existía en la ley antes de la reforma impugnada, por lo que su impugnación es extemporánea en los términos ya explicados, porque no se reúnen los requisitos mínimos para ser considerado un nuevo acto legislativo para efectos de su esfera competencial estatal, establecer las zonas de inspección ganadera en beneficio de los propios productores, a quienes escuchará en sus necesidades, con miras a comprobar la sanidad, propiedad y pago de impuestos, sin que se advierta que se invadan con ello atribuciones del ente federal.

q) En suma, se estima que, en los beneficios que las verificaciones e inspecciones reportarán serán sustanciales en cuestiones de salud animal y pública; por



los diversos productos que se obtienen de los bovinos para el consumo humano, lo mismo que para paliar el grave problema del abigeato que permea en la actividad pecuaria veracruzana.

r) Tampoco asiste la razón ni el derecho al Poder Ejecutivo Federal para impedir que, como parte de la política estatal contra el robo de ganado también se tenga previsto que se empleen medidas legislativas para prevenir enfermedades con motivo de los semovientes y/o productos que pudieren ser asegurados cuando se advierte una posible anomalía al momento de acreditar la legal propiedad ante los productos pecuarios asegurados cuando exista razones para presumir la probable comisión del delito de abigeato en la entidad, por lo que de esa forma no se advierte que se esté empleando requisito adicional materia de sanidad animal ni mucho menos que el artículo 3 Ter sea inconstitucional, pues las facultades establecidas en el referido precepto impugnado se encuentran acordes al ámbito de competencia del Gobierno del Estado de Veracruz.

s) Como se explicó, los Puntos de Verificación Estatal, (PVE) tendrán como objetivo salvaguardar el cumplimiento de la presente ley y su reglamento, a través del personal debidamente autorizado por la secretaría; así como de apoyar a las autoridades competentes, en caso de que éstas, al realizar operativos de cumplimiento legal que realicen detenciones de ganado por presunción de delito de abigeato, sin que ello implique que se esté invadiendo una cuestión exclusiva de la Federación en materia de sanidad y trazabilidad, pues se insiste, es necesario precisar que como consecuencia de la retención de ganado por la probable comisión del delito de abigeato las autoridades estatales también deben velar por la atención y cuidado sanitario de los productos pecuarios o semovientes, cuestión que ya estaría escapando de la competencia del Poder Ejecutivo Federal por ser una cuestión de índole penal.

t) De ahí que, también resulten **inoperantes** e **inatendibles** los argumentos sostenidos por el Poder actor respecto de la facultad que se concede a los inspectores locales, supervisores de zona y médicos veterinarios zootecnistas regionales, para sancionar las infracciones a lo dispuesto por la Ley Ganadera para



el Estado de Veracruz, por presuntamente ser una competencia exclusiva de la Federación.

u) De manera que, previo a la reforma ya establecía dichos requisitos, premisos e infracciones de que se duele el promovente, mismos que en ningún momento se contraponen con lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, pues lo previsto en los artículos reformados, se estableció de acuerdo al convenio de coordinación para realizar acciones de verificación e inspección vinculadas al control de la movilización agropecuaria, acuícola y pesquera, que celebran la Secretaría y Desarrollo Rural y el Estado de Veracruz. Además, es incontrovertible que, para poder movilizar el ganado dentro del Estado, no se deben cumplir requisitos que no estén previstos en las leyes federales en la materia.

v) Asimismo, se estima que ha quedado actualizada la cesación de efectos del artículo octavo transitorio del DECRETO impugnado, con la emisión del diverso Decreto 856, en virtud de que con la reforma el mismo precepto normativo, el gobierno del Estado se sujeta al cumplimiento de la NOM 001-SAG/GAN-2015 "Sistema Nacional de Identificación Animal para Bovinos y Colmenas" que prevé el uso del arete tipo bandera y demás cuestiones en las que la autoridad competente tenga que autorizar al gobierno del Estado en materia de trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal.

w) Finalmente, se considera que las normas cuya invalidez se demanda comprenden regulaciones en materias que existe concurrencia entre la Federación y las entidades federativas.

**7. Manifestaciones formuladas por la Cámara de Senadores.** Por su parte, Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, quien se ostentó como presidente de la Mesa Directiva de Senadores del Congreso de la Unión, por escrito recibido en este Alto Tribunal el catorce de julio de dos mil veintiuno, realizó diversas manifestaciones en su carácter de tercero interesado en el presente asunto. En síntesis, se sostuvo que debían calificarse como fundados los conceptos de invalidez, esencialmente por las mismas razones expuestas en la demanda del Poder Ejecutivo.



**8. Opinión de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento.

**9. Cierre de la instrucción.** Tras la presentación de alegatos formulados por las partes y sustanciado el procedimiento, el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por ofrecidas las pruebas exhibidas por las partes y por desahogadas por su propia y especial naturaleza y se puso el expediente en estado de resolución.

## I. COMPETENCIA

10. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre la Federación y una entidad federativa.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

11. En términos del artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>2</sup> esta Suprema Corte debe fijar los actos y normas efectivamente cuestionadas; obligación que, entre otros aspectos, debe cumplirse a través de una valoración integral del escrito inicial de demanda.

12. En ese sentido, se estima que el Poder Ejecutivo Federal, en representación de la Federación, sostiene que es su pretensión impugnar el Decreto 850, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En específico, señaló

<sup>2</sup> "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; ..."





su intención de cuestionar: **los artículos 3o., fracción IX; 3 Ter, fracción XV; 35, 63, 70, 72, 76, 77, 114, 131, y quinto y octavo transitorios de esa ley.**

### III. EXISTENCIA DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, se satisface la existencia de las normas generales. Esto, pues se encuentra acreditado, mediante copia certificada, que el Decreto 850 fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

### IV. OPORTUNIDAD

14. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, en sus fracciones I y II, establece el plazo para promover, respectivamente, una controversia constitucional en contra de actos y/o normas generales;<sup>3</sup> aclarándose en el propio artículo 3 de la ley que en dichos los plazos sólo se contarán los días hábiles.<sup>4</sup>

15. Tratándose de actos, el plazo se computa de la siguiente forma: a) a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) a partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de los actos o de su ejecución; o c) a partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. En el caso de normas generales, el citado artículo señala que el plazo para la presentación de la demanda transcurrirá del día siguiente a la fecha de su publi-

<sup>3</sup> Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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

<sup>4</sup> Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ... II. Se contarán sólo los días hábiles; y, ..."



cación o, según sea el caso, a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

16. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que **la controversia es oportuna** en cuanto a la impugnación de las referidas disposiciones normativas, expedidas a través del Decreto 850 impugnado. Primero, porque todos los preceptos reclamados sufrieron un cambio normativo con motivo del referido decreto (tal como se evidenciará en el apartado de procedencia de esta sentencia).

17. Y segundo, partiendo de lo anterior, el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo de la ley reglamentaria de la materia para impugnar las reformas o adiciones normativas realizadas mediante el citado Decreto 850 transcurrió del **cinco de abril al diecisiete de mayo de dos mil veintiuno**, descontando de tal cómputo los sábados y domingos, los días declarados inhábiles de manera específica (uno y dos de abril de dos mil veintiuno, así como cinco de mayo de ese año), de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la citada ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General Número 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

18. Así, dado que el sello de recepción de la demanda ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal es del **trece de mayo de dos mil veintiuno**, es evidente que su interposición cumple con el requisito de temporalidad.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

19. Se cumple con el requisito de legitimación activa. Al respecto, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria<sup>5</sup> señalan que tendrá

<sup>5</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá 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."



el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que promueva la demanda, quien deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

20. En el caso, la demanda fue presentada por Julio Scherer Ibarra, el entonces consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República. En ese tenor, se estima que el Poder Ejecutivo Federal puede plantear una controversia en contra de Poderes de otra entidad federativa y que la demanda fue suscrita por un servidor público con amplias facultades de representación, en términos del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno; cuya personalidad se acreditó con la copia certificada de su nombramiento como consejero jurídico.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

21. **Legitimación de los demandados.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados también cuentan con legitimación pasiva en el presente procedimiento.

22. Por un lado, de conformidad con el inciso a) de la fracción I del artículo 105 constitucional, el Congreso del Estado de Veracruz puede ser demandado en una controversia constitucional por un órgano de la Federación. Además, la contestación de demanda fue suscrita por Leticia Aguilar Jiménez, en su carácter de directora de Servicios Jurídicos y en representación del Congreso del Estado de Veracruz; personalidad que acreditó a través de la constancia de su nombramiento en dicho cargo público y del acto delegatorio emitido el diez de noviembre de dos mil veinte por la entonces presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local; ello, conforme a las facultades previstas en el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave.<sup>6</sup>

23. Por otro lado, de conformidad con la recién aludida disposición constitucional, el Poder Ejecutivo veracruzano también puede ser demandado en una

<sup>6</sup> Artículo 24. El presidente de la mesa directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito; ..."



controversia constitucional por el Poder Ejecutivo Federal. Por su parte, consta que la contestación de demanda fue signada por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en representación del respectivo Poder Ejecutivo. Dicha personalidad se acredita con copia certificada de su nombramiento de uno de diciembre de dos mil dieciocho y las facultades de representación se encuentran establecidas en los artículos 50 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;<sup>7</sup> 8, fracción X, 9, fracción I, y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz<sup>8</sup> y 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno de esa entidad federativa.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> "Artículo 50. El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine.

"La ley establecerá las bases generales de creación de las entidades de la administración pública descentralizada y la intervención del Ejecutivo en su operación; así como las relaciones entre dichas entidades y el Ejecutivo, o entre aquéllas y los órganos de la administración pública centralizada. ..."

<sup>8</sup> "Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado; ..."

De la administración pública centralizada:

"Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

(REFORMADA [N. DE E. REPUBLICADA], G.O. 29 DE ENERO DE 2001)

"Secretaría de Gobierno."

"Artículo 17. La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la Entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable."

<sup>9</sup> "Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes: (REFORMADO., G.O.E. DE 13 DE JULIO DE 2017)

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este Reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en



24. **Legitimación del tercero interesado.** De igual manera, se estima que el Senado de la República cuenta con la legitimación para participar en este procedimiento.

25. De acuerdo con lo que disponen los artículos 10, fracción III,<sup>10</sup> y 11 de la ley de la materia<sup>11</sup> 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. El tercero interesado es aquel poder, entidad u órgano que, sin ser actor o demandado, pudiera resultar afectado por la decisión de la Suprema Corte.

26. En el caso, como se adelantó, se actualiza este supuesto. Primero, es criterio reiterado que el Poder Ejecutivo Federal, puede fungir como un órgano que busca salvaguardar las competencias del orden jurídico federal frente a los actos y/o normas de Poderes u órganos de otros órdenes jurídicos. Por ello, la sentencia que se adopte en este procedimiento sí tiene relación con la delimitación de las competencias asignadas constitucionalmente a la Federación y, en

---

que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar jueces o magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."

<sup>10</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

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

<sup>11</sup> "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, concurran 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."



particular, a los órganos del Congreso de la Unión como el Senado de la República; esto, pues el problema central de esta controversia radica en verificar si el Estado de Veracruz, al emitir nuevos contenidos normativos con rango legal local, invadió o no la esfera federal de competencias en materia de salubridad y/o llevó a cabo actos prohibidos conforme al artículo 117 de la Constitución General.

27. Segundo, por lo que hace a la representación, compareció al presente procedimiento Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, quien se ostentó como presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del tercer año de la Sexagésima Legislatura (del primero de septiembre de dos mil veinte al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno); lo que acreditó en términos del acta que reflejó el resultado de la elección a su cargo, en términos de lo dispuesto por los artículos 67,<sup>12</sup> primer párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 60, numeral 9, de ese ordenamiento y el artículo 33 del Reglamento del Senado de la República.<sup>13</sup>

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

28. A continuación, se dará respuesta a las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades demandadas.

### VII.1. Oportunidad en la demanda

29. En su escrito de contestación de demanda, de manera genérica, el Poder Ejecutivo argumenta que es extemporánea la impugnación de las normas reclama-

---

<sup>12</sup> "Artículo 67.

"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

<sup>13</sup> "Artículo 60.

"...

"9. Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales referidas en los dos párrafos anteriores, se procederá a la elección de la mesa directiva de la Cámara."



das, toda vez que todo lo relativo a las guías de tránsito ya se encontraba previsto en la respectiva ley ganadera previo a la emisión del citado Decreto 850.<sup>14</sup>

30. Este Tribunal Pleno no coincide con esta postura de improcedencia. Las normas que ahora se reclaman forma parte de un subsistema y, tal como se evidenciará, a través del Decreto 850 se llevó a cabo un cambio normativo de todo ese subsistema. Es criterio mayoritario de esta Suprema Corte que, para poder cuestionar en controversia una norma general, basta que exista un procedimiento legislativo que dé lugar a una modificación a su contenido normativo.<sup>15</sup>

31. En ese sentido, para demostrar que sí concurrió dicho cambio, cabe hacer una comparación entre los artículos reclamados previo y posterior a la modificación cuestionada.

<sup>14</sup> Páginas 10 y 11 de su escrito de contestación.

<sup>15</sup> Criterio que, por analogía, se refleja en la tesis P./J. 25/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, con número de registro digital: 2012802, de 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.". Precedente: Acción de inconstitucionalidad 11/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 26 de enero de 2016. Unanimidad de once votos en relación con el sentido; mayoría de ocho votos en relación con las consideraciones de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.



ARTÍCULOS IMPUGNADOS ANTES DE SER REFORMADOS (DECRETO 532)	ARTÍCULOS IMPUGNADOS DECRETO 850. LEY GANADERA VERACRUZ IGNACIO DE LA LLAVE
<p>"ARTICULO 3o. Para los efectos de esta Ley, se formulan las siguientes definiciones:</p> <p>"I. Explotación pecuaria o ganadera es el conjunto de procedimientos utilizados en la cría, manejo y explotación de las especies animales señaladas.</p> <p>"II. Ganadero es toda persona física o moral que siendo propietaria de animales de las especies indicadas realice funciones de dirección y administración de una explotación pecuaria.</p> <p>"III. Productor especializado es el que siendo o no criador, dedica sus animales o los que adquiere al aprovechamiento de sus productos o sus derivados, sometiénolos a un proceso técnico-industrial.</p> <p>"IV. (DEROGADA, G.O. 4 DE FEBRERO DE 2020)</p> <p>(ADICIONADA, G.O. 4 DE FEBRERO DE 2020)</p> <p>"V. Unidad de Medida y Actualización, que se utiliza como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en la presente Ley."</p>	<p>(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)</p> <p>"ARTICULO 3o. Para los efectos de esta Ley, se formulan las siguientes definiciones:</p> <p>"I. Abigeato: Robo de ganado;</p> <p>"II. Actividad Ganadera: Conjunto de acciones de especies animales orientadas a la producción racional de carne, leche, huevo, miel, piel, lana y otras de interés zootécnico, con la finalidad de satisfacer necesidades vitales o del desarrollo humano;</p> <p>"III. Agostadero: Terreno cubierto con vegetación natural, introducida o inducida, cuyo uso principal es la alimentación, de ganado;</p> <p>"IV. Cuarentena: Medida zoonosanitaria consistente en el aislamiento, observación y restricción de la movilización de animales, productos, subproductos, desechos y esquilmos por la sospecha o existencia de una enfermedad o plaga sujeta a control en los términos de esta Ley y demás normativa aplicable;</p> <p>"V. Dirección: Dirección General de Ganadería de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca;</p> <p>"VI. Especie Animal: Cualquier especie animal cuya reproducción sea controlada por el hombre, con el objeto de propagarla, para obtener satisfactores de necesidades vitales o de desarrollo humano;</p> <p>"VII. Estado: Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;</p>





	<p>"VIII. Ganadero: Persona física o moral que se dedica a la cría, fomento y producción racional de alguna o varias especies animales;</p> <p><b>"IX. Ganado Mostrenco: Ganado abandonado o perdido cuyo dueño se ignore; los no señalados y no herrados que no pertenezcan al dueño del terreno en que pastan o agostan; aquel cuyo fierro o señal no sea posible identificar, y todos los que ostenten marcas y otros sistemas de identificación de los aquí previstos, que no se encuentren registrados conforme a esta Ley y demás normativa aplicable;</b></p> <p>"X. GEVER: Guía Electrónica Veracruzana; ..."</p>
<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)</p> <p>"ARTICULO 3o. Ter. El titular del Ejecutivo del Estado por conducto del Titular de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca, además de las facultades establecidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tendrá las siguientes:</p> <p>" ...</p> <p>"XV. Crear, modificar o suprimir los puntos de verificación estatal previa solicitud justificada de la subsecretaría; ..."</p>
<p>"ARTICULO 35. Cuando la persona deje la actividad ganadera o bien no use el fierro, marca, señal, tatuaje o arete que tenga registrada, por estar utilizando otro, promoverá la cancelación del registro de aquél, dentro del término de un mes, contado a partir de la fecha en que deje de hacer uso del mismo."</p>	<p>"ARTICULO 35. Cuando la persona deje la actividad ganadera o bien no use el fierro, marca, señal, tatuaje o arete que tenga registrada, por estar utilizando otro, promoverá la cancelación del registro de aquél, dentro del término de un mes, contado a partir de la fecha en que deje de hacer uso del mismo."</p>



**(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)**

**"En caso de incumplimiento además de la infracción correspondiente, las Asociaciones Ganaderas, así como la Dirección, procederán a fijar avisos comunicando a los productores pecuarios, que el fierro, marca, señal, tatuaje o arete de que se trata, se cancelará.**

**(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)**

**"En caso de no haber oposición en un término de veinte días naturales, contados a partir de la fecha de la fijación de los avisos respectivos, la Dirección declarará cancelado el fierro, marca, señal, tatuaje o arete y lo publicitará a través de las asociaciones ganaderas. Cualquier persona que se interese, podrá pedir el derecho de usarlo en los términos de los artículos 27, 28, 30, 31, 32 y 33 de la presente ley."**

"ARTÍCULO 63. La Dirección General de Ganadería, escuchando la opinión de las Uniones Ganaderas Regionales del Estado, dividirá el territorio veracruzano en zonas de inspección ganadera."

**(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)**

"ARTÍCULO 63. La dirección, escuchando las necesidades de los productores, las Asociaciones Ganaderas o las Uniones Ganaderas Regionales del Estado, elaborará un dictamen de justificación el cual presentará y autorizará la Subsecretaría, la que en su caso, dividirá el territorio veracruzano en zonas de inspección ganadera; éstas tendrán como objetivo vigilar el cumplimiento legal (pago de impuestos y la comprobación de propiedad o posesión) y sanitario de la movilidad animal, así como de los productos, subproductos de los mismos y tendrán las siguientes características:

"Se establecerán Puntos de Verificación Estatal (PVE), mismos que tendrán como objetivo salvaguardar el cumplimiento de la



presente ley, a través de personal debidamente autorizado por la secretaría; así como de apoyar a las autoridades competentes, en caso de que éstas, al realizar operativos de cumplimiento legal, realicen detenciones de ganado por presunción de delito de abigeato, apoye a su correcto resguardo y este se realice en corrales acordes a la zona zoosanitaria correspondiente, de conformidad a las normas sanitarias aplicables, evitando se violente el estatus zoosanitario del Municipio en el que ocurra la detención.

"En el caso de las acciones para la vigilancia del cumplimiento de las medidas zoosanitarias que en materia de movilización de mercancías reguladas que establece la Ley Federal de Sanidad Animal, se solicitarán y operarán las zonas de inspección ganadera, de conformidad a la normativa que las regule y autorizadas por la autoridad competente, de acuerdo a las características y necesidades del Estado en materia de sanidad.

"En zonas de inspección ganadera solicitarán, el dictamen técnico de justificación, donde como mínimo deberá contener el tipo de verificación que se realizará, la necesidad que se cubre, el impacto de su implementación y el alcance en el Estado. Este dictamen se realizará con independencia de los requerimientos que para tal efecto soliciten las demás autoridades competentes en caso de así requerirse.

"El dictamen técnico de justificación, lo elaborará la dirección y deberá contar con evidencia documentada del visto bueno de la subsecretaría, y la autorización de la secretaría. Por lo cual los puntos de verificación estatal, como las zonas de verificación ganadera en materia de sanidad



serán operados por profesionistas que acrediten cumplir con los requisitos normativos para cada fin específico y su contratación obedecerá a las necesidades del programa, por lo que en caso de incumplimiento podrá ser rescindido de su actividad.

"Es obligación de los conductores de vehículos de carga, pasajeros, turismo o privado que transporten mercancías reguladas en materia de sanidad y por la presente ley, detenerse en las zonas de inspección ganadera que establece el presente artículo, y dar las facilidades para la verificación del ganado, producto o subproducto; así como obedecer los señalamientos e indicaciones que el personal de inspección le comunique con motivo de la verificación."

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], G.O. 28 DE MAYO DE 2018)

"Artículo 70. Toda conducción de ganado deberá ampararse con el documento denominado 'Guía de Tránsito' que será expedida por la Asociación Ganadera Local respectiva, con autorización del presidente municipal, debiendo dicho documento ir acompañado de los recibos de pago de impuestos cuando éstos deban causarse y cuando así se requiera, se acompañarán de certificado de garrapata, certificado zoonosanitario y factura electrónica que legitime la operación de compraventa cuando de ello se trate. En los casos de partidas de ganado que se transporten en varios vehículos, cada uno de ellos deberá ir provisto de la referida documentación, excepción hecha de la factura, que podrá amparar a todos, debiendo presentarse para su revisión en la caseta respectiva por quien conduzca el primer vehículo. Todas las Guías de Tránsito deberán ser autorizadas por la

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 70. Toda conducción de ganado deberá ampararse con el documento denominado 'Guía de Tránsito' que será expedido por la Asociación Ganadera Local respectiva, con autorización del presidente municipal, debiendo dicho documento ir acompañado de los recibos de pago de impuestos, cuando éstos se causen, además se acompañarán de un certificado zoonosanitario y factura electrónica que legitime la operación de compraventa cuando de ello se trate. En los casos de partidas de ganado que se transporten en varios vehículos, cada uno de ellos deberá ir provisto de la referida documentación, con excepción de la factura, que podrá amparar a todos, debiendo presentarse para su revisión en la caseta respectiva, por quien conduzca el primer vehículo. **Todas las Guías de Tránsito deberán ser autorizadas por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y**



Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca, la que determinará el formato y programa electrónico autorizado para su expedición; las Guías de Tránsito emitidas por el programa electrónico son de carácter regulatorio en materia de trazabilidad y sanidad animal.

(REFORMADO, G.O. 28 DE MAYO DE 2018)

"Cuando para una movilización se requiera la expedición de un certificado zoonosanitario o de garrapata, éstos serán elaborados por médicos veterinarios zootecnistas acreditados por la autoridad responsable en materia de sanidad animal de acuerdo con lo estipulado en la Ley Federal de Sanidad Animal y su reglamento, así como las normas oficiales mexicanas en la materia.

(REFORMADO, G.O. 3 DE AGOSTO DE 2012)

"En casos urgentes, como epidemias e inundaciones en los que no dé tiempo para acudir a las oficinas de la Asociación Ganadera Local para la expedición de la Guía de Tránsito, los arros de un potrero a otro podrán efectuarse comprobando la propiedad con la patente del criador o con la factura que acredite la

**Pesca, y se expedirán a través del programa Guía Electrónica Veracruzana (GEVER) autorizada para su expedición; las Guías de Tránsito emitidas por el programa electrónico son de carácter regulatorio en materia de trazabilidad y sanidad animal.**

"En caso, de existir algún inconveniente derivado de la autorización del Municipio, será la Subsecretaría la encargada de dar solución al mismo.

"Cuando para una movilización se requiera la expedición de un certificado zoonosanitario o de garrapata, éstos serán elaborados por médicos veterinarios zootecnistas acreditados por la autoridad responsable en materia de sanidad animal de acuerdo con lo estipulado en la Ley Federal de Sanidad Animal y su reglamento, así como las normas oficiales mexicanas en la materia.

**"El Gobierno del Estado de Veracruz, como agente involucrado en la sanidad animal de las mercancías pecuarias, acuícolas y pesqueras, sujetas a regulación, determinará el instrumento de identificación para trazabilidad y rastreadabilidad de movilidad animal, que utilizaran los productores del Estado, mismo que deberá cumplir con las necesidades de información trazable para rastreadabilidad establecida por la autoridad competente.**

"En casos urgentes, como epidemias e inundaciones en los que no dé tiempo para acudir a las oficinas de la Asociación Ganadera Local para la expedición de la Guía de Tránsito, los arros de un potrero a otro podrán efectuarse comprobando la propiedad con la patente del criador o con la factura que acredite la propiedad



propiedad y el arete del Sistema Nacional de Identificación Individual del Ganado (SINIIGA)."

**y el instrumento de identificación para trazabilidad y rastreadibilidad de movilidad animal autorizado por el Estado.**

"Los conductores de vehículos de carga, pasajeros, turismo o privado que transporten mercancías reguladas por la presente Ley, deberán asegurarse de que el cargamento cuente con el certificado zoonosanitario que avale la movilización correspondiente."

(REFORMADO, G.O. 3 DE AGOSTO DE 2012)

"ARTÍCULO 72. El ganado que transite sin estar amparado con la documentación que señala el artículo 70 de esta ley será detenido por las autoridades competentes con la intervención de las Asociaciones Ganaderas respectivas; a efecto de las investigaciones, se le concederá al conductor o propietario un término de cuarenta y ocho horas para acreditar la propiedad, posesión o gestionar la guía de tránsito correspondiente, de no cumplir esta disposición, se turnará el hecho al Ministerio Público, para el ejercicio de sus funciones."

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 72. El ganado que transite sin estar amparado con la documentación que señala el artículo 70 de esta ley, será detenido en las zonas de inspección ganadera establecidas de conformidad con la presente ley, por las autoridades competentes autorizadas por la Secretaría, y se apoyará con las asociaciones ganaderas locales, para el resguardo de la carga en corrales adecuados y al estatus sanitario de la misma.

"En caso de que, como resultado de la verificación física del embarque, se observara omisión de la documentación, de carácter no gravoso, ésta será considerada como una omisión administrativa, por lo que se le concederá al conductor o propietario, un término de cuarenta y ocho horas para acreditar la propiedad, posesión o gestionar el trámite correspondiente, de no cumplir esta disposición, se harán de conocimientos (sic) los hechos probables constitutivos de delito a la Fiscalía General del Estado, para el ejercicio de sus funciones.

"Será considerada falta grave que el conductor que transite ganado, no cuente con la documentación que señala el presente artículo o al momento de la revisión física presente las irregularidades siguientes:



"I. No presente la guía de tránsito y la factura en original;

"II. La guía de tránsito no presente los sellos o las firmas a que haya lugar o presente alteraciones, tachaduras o enmendaduras (sello de la Asociación Ganadera local, nombre y firma del presidente de la Asociación Ganadera Local, nombre y firma del solicitante, nombre y firma del presidente municipal o responsable del H. Ayuntamiento);

"III. Los datos del vehículo, o del conductor, no coincidan con la persona que transite con la mercancía (tipo de vehículo, marca, modelo, capacidad, color, placas. En caso de remolque tarjeta de circulación, nombre completo del conductor, licencia de conducir e identificación oficial), y

"IV. La información del ganado no coincida con la que se está transportando (verificación física de aretes y fierro).

"En su caso, el personal autorizado por la Secretaría, para operar los puntos de verificación estatal, hará de (sic) conocimiento los hechos a la Fiscalía General del Estado, por presunción de hechos que constituyen el delito de abigeato; el conductor o propietario del embarque quedará a disposición de las autoridades competentes, a efecto de que se realicen las investigaciones correspondientes, y se procederá al resguardo de la carga de conformidad a las normas sanitarias vigentes.

"Las acciones de supervisión a embarques de ganado para verificar la movilización, podrán realizarse por las autoridades competentes, con independencia de las que realiza el personal de la Secretaría en los puntos de verificación estatal; si durante el ejercicio de sus funciones



determinaran un incumplimiento legal, que presuma la comisión del delito de abigeato, deberán apoyarse con la asociación ganadera más cercana al hecho, o con las autoridades estatales en materia pecuaria, como puede ser el personal asignado como inspector local, supervisor de zona, médico veterinario regional en el Punto de Verificación Estatal, más cercano al hecho, o la Dirección, para el correcto resguardo del ganado en tránsito, cumpliendo con normas sanitarias respectivas.

"La inspección realizada a los embarques de ganado y su cumplimiento documental quedará asentada al reverso de la guía de tránsito lo siguientes (sic): lugar de revisión, fecha y hora, nombre y firma del oficial, así como el número correspondiente de cada cuerpo de seguridad actuante.

"El ganado detenido por presunción de delito de abigeato cuyo dueño no aparezca o en su caso, no acredite la propiedad, concluidas las investigaciones por la autoridad competente, conforme a los tiempos y procedimientos legales correspondientes, la propiedad se adjudicará al Estado a través de la Secretaría.

"El ganado adjudicado a la Secretaría, deberá ser revisado por el médico veterinario zootecnista regional o por quien para tal efecto designe la Dirección, quien verificará el estado de salud del animal y elaborará un dictamen y en caso de portar enfermedades procederá a enviarlo a sacrificio a un rastro tipo TIF o municipal según corresponda. Si se trata de animales en perfecto estado de salud se estará a lo dispuesto en las disposiciones jurídicas aplicables."





(REFORMADO, G.O. 4 DE FEBRERO DE 2020)

"ARTÍCULO 76. Quienes transporten ganado, cualquier producto o subproducto del mismo, deberán informar mensualmente a la Presidencia Municipal del lugar de donde partan, sobre los movimientos habidos. Quien no cumpla esta disposición será sancionado con una multa hasta de cinco Unidades de Medida y Actualización, que ingresará al erario municipal y que podrá ser impuesta por la autoridad municipal o por la Dirección General de Ganadería."

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 76. Quienes transporten ganado, cualquier producto o subproducto del mismo, deberán informar mensualmente a la Presidencia Municipal del lugar de donde partan y sobre los movimientos de tránsito realizados.

**"En caso de incumplimiento, se procederá a levantar la infracción establecida en el apartado de infracciones de la presente Ley, debiendo imponerla el Supervisor de zona, o el Inspector Local."**

"ARTÍCULO 77. Queda estrictamente prohibida la movilización de ganado enfermo. Si al conducirse una partida de un lugar a otro, se enfermara alguno de los animales, toda la partida será detenida en el lugar más inmediato y puesta en observación, aislándose los animales enfermos. La reanudación de la marcha será permitida cuando las autoridades competentes así lo autoricen, con la intervención de la Asociación Ganadera."

"ARTÍCULO 77. Queda estrictamente prohibida la movilización de ganado enfermo. Si al conducirse una partida de un lugar a otro, se enfermara alguno de los animales, toda la partida será detenida en el lugar más inmediato y puesta en observación, aislándose los animales enfermos. La reanudación de la marcha será permitida cuando las autoridades competentes así lo autoricen, con la intervención de la Asociación Ganadera.

(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

**"En caso de incumplimiento, se procederá a levantar la infracción establecida en el apartado de infracciones de la presente Ley, debiendo imponerla el Supervisor (sic) zona, o el Inspector Local o en su caso, el médico veterinario zootecnista regional."**

(REFORMADO, G.O. 4 DE FEBRERO DE 2020)

"ARTÍCULO 114. A las personas que violen alguna de las disposiciones a que se refiere este capítulo, se les impondrá una sanción de quince días a seis meses de prisión y multa hasta de diez Unidades de Medida y Actualización. La reincidencia

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 114. Las personas que violen alguna de las disposiciones a que se refiere este capítulo en los artículos 100, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111 y 113 **serán sujetas de las infracciones establecidas en el capítulo correspondiente**



se sancionará con prisión de seis meses a dos años y multa hasta de veinte Unidades de Medida y Actualización; observándose en ambos casos las disposiciones contenidas en el Código Penal y en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz."

**de esta Ley**, así como de quince días a seis meses de prisión. La reincidencia se sancionará con prisión de seis meses a dos años **y la multa establecida en el apartado correspondiente de la presente Ley**, observándose en ambos casos las disposiciones contenidas en el Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en el Código Adjetivo correspondiente."

"ARTÍCULO 131. En los casos no especificados por esta Ley, las sanciones pecuniarias a que la misma se refiere, serán fijadas por las autoridades municipales correspondientes y su importe ingresará por mitad a las oficinas respectivas. Al imponer la sanción, la autoridad municipal dará inmediato aviso a la oficina fiscal del Estado y exigirá al sancionado la comprobación de haber hecho el pago total de la multa impuesta."

REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 131. Las infracciones a lo dispuesto por esta Ley serán sancionadas por: Inspectores Locales, Supervisores de Zona, Médicos Veterinarios Zootecnistas Regionales autorizados por la Secretaría, a través de la Subsecretaría, o por la Dirección, de conformidad con la presente Ley. El cobro de las mismas se realizará por la OVH y, a solicitud de la Subsecretaría, la recaudación correspondiente será utilizada, exclusivamente, para la operación de las zonas de inspección ganadera en el Estado, o para lo dispuesto en el artículo 99 de la presente Ley, relativo al mejoramiento y tecnificación de la ganadería.

"Son Infracciones a la presente Ley:

"I. Incumplimiento a lo establecido en el artículo 5, será acreedor a una infracción de 5 hasta 20 UMAS;

"II. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 25, será acreedor a una infracción de 5 hasta 20 UMAS;

"III. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 33, será acreedor a una infracción de 5 hasta 20 UMAS;

"IV. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 35, será acreedor a una infracción de 5 hasta 20 UMAS;



"V. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 37, será acreedor a una infracción de 5 hasta 20 UMAS;

"VI. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 40, será acreedor a una infracción de 5 hasta 200 UMAS;

"VII. Incumplimiento en relación a lo establecido en los artículos 72, 73 y 78 será acreedor a una infracción de 20 hasta 500 UMAS;

"VIII. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 74, será acreedor a una infracción de 50 hasta 500 UMAS;

"IX. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 75, será acreedor a una infracción de 50 hasta 100 UMAS;

"X. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 76, será acreedor a una infracción de 5 hasta 10 UMAS;

"XI. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 77, será acreedor a una infracción de 30 hasta 200 UMAS;

"XII. En relación a lo establecido en los artículos 83 y 84, en caso de reincidencia será acreedor a una infracción de 5 hasta 10 UMAS;

"XIII. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 102, será acreedor a una infracción de 5 hasta 10 UMAS;

"XIV. A las personas que violen alguna de las disposiciones a que se refiere el capítulo décimo 'SANIDAD ANIMAL' (artículos 96 al 113), se les impondrá una sanción de quince días a seis meses de prisión y una infracción entre 30 y 1,000 UMAS teniendo en consideración lo siguiente:



"a) En el caso del artículo 100 de 50 hasta 200 UMAS;

"b) En el caso del artículo 101 de 50 hasta 200 UMAS;

"c) En el caso del artículo 102 de 50 hasta 200 UMAS;

"d) En el caso del artículo 103 de 50 hasta de 200 UMAS;

"e) En el caso del artículo 105 de 50 hasta 100 UMAS;

"f) En el caso del artículo 106 de 200 hasta 500 UMAS, esta infracción se levantará a quien expida la guía sanitaria o de tránsito durante la declaratoria de infección;

"g) En el caso de los artículos 108 y 109 de 200 hasta 500 UMAS;

"h) En el caso del artículo 110 de 30 hasta 50 UMAS;

"i) En el caso del artículo 111 a los médicos veterinarios zootecnistas, tanto oficiales como particulares, que no expidan certificado de vacunación con las especificaciones que marca la Ley, serán acreedores a una infracción de 30 hasta 100 UMAS; y

"j) En el caso del artículo 113 de 30 hasta 300 UMAS;

"La reincidencia se sancionará con prisión de seis meses a dos años y una infracción de 500 hasta 1000 UMAS; observándose en ambos casos las disposiciones contenidas en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Código Adjetivo correspondiente.



"XV. Hacer parecer como nacido en el Estado al ganado proveniente de otra Entidad, será acreedor a una infracción de 50 hasta 200 UMAS;

"XVI. Comercializar leche para consumo humano que esté adulterada, sucia o contaminada, será acreedor a una infracción de 50 hasta 200 UMAS;

"XVII. Utilizar un instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, que no esté asignado a la Unidad de Producción Pecuaria (UPP), será acreedor a una infracción de 50 hasta 200 UMAS;

"XVIII. Evadir, no detenerse o negarse a retornar a las zonas de inspección ganadera del Estado, sean para aplicación de normas estatales o federales, será acreedor a una infracción de 50 hasta 100 UMAS;

"XIX. No permitir que se realicen verificaciones e inspecciones por parte de las autoridades competentes, será acreedor a una infracción de 50 hasta 100 UMAS;

"XX. Expedir documentación de tránsito de animales, cuya propiedad zoonosanitaria no esté debidamente acreditada, será acreedor a una infracción de 90 hasta 200 UMAS;

"XXI. No colaborar en las acciones y financiamiento de las campañas contra las enfermedades de animales, será acreedor a una infracción de 50 hasta 100 UMAS;

"XXII. Asentar datos falsos en la guía de tránsito o para la obtención del instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal autorizado por el Estado, de 50 hasta 100 UMAS;



"XXIII. No cancelar con matasellos la guía de tránsito y demás documentación de movilización, será acreedor a una infracción de 50 de hasta 100 UMAS, y

"XXIV. Introducir ganado al rastro por una persona distinta a la que aparece en la guía de tránsito, será acreedor a una infracción de 100 hasta 200 UMAS.

"En los casos no especificados por esta Ley, las sanciones pecuniarias a que la misma se refiere, serán fijadas por la normativa municipal correspondiente.

"La aplicación de las sanciones por las infracciones cometidas, se realizarán sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos."

"TRANSITORIOS

G.O. 31 DE MARZO DE 2021.

"PRIMERO. Publíquese en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

"SEGUNDO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

"TERCERO. En un plazo no mayor a 60 días hábiles la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca deberá de implementar la GEVER.

"CUARTO. En un plazo no mayor a 120 días naturales la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca deberá adecuar su Reglamento Interior.

**"QUINTO. A la brevedad posible se deberá incluir el cobro correspondiente de la GEVER al Código de Derechos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como las adecuaciones necesarias para el cobro de las infracciones mediante OVH.**



"SEXTO. Para la implementación del instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, la Subsecretaría deberá en un plazo no mayor de 60 días naturales, escuchando las propuestas de los productores a través del Comité de Origen y Trazabilidad (COT), determinar el instrumento que se utilizará y la transición deberá concluirse a más tardar el mes de Noviembre del presente año; es responsabilidad de la Subsecretaría a través de la Dirección, verificar el correcto uso del instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, así como establecer las medidas de control para la entrega de los mismos.

"SÉPTIMO. El instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal deberá ser afín al Sistema Informático de Trazabilidad de las Mercancías Agropecuarias, Acuícolas y Pesqueras (SITMA), establecido por la SADER.

**"OCTAVO. Se sustituye el uso de arete del Sistema Nacional de Identificación Individual del Ganado (SINIIGA), por el instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal autorizado por el Estado, por lo que deberá sustituirse en todas las disposiciones aplicables.**

"NOVENO. En un plazo no mayor a 160 días hábiles, el Ejecutivo del Estado, deberá emitir el Reglamento de la presente Ley.

"DÉCIMO. Se deroga cualquier otra disposición que se oponga al presente Decreto."

32. Como se puede observar, es cierto que la "Guía de Tránsito" ya se encontraba presente de manera previa a la reforma impugnada. Sin embargo,



también es evidente que, con el Decreto 850, el Congreso del Estado instauró nuevas modalidades y requisitos en los sistemas de trazabilidad y las guías de tránsito, incluyendo el costo de la última (artículos 63, 70 y quinto y octavo transitorios); reguló de manera distinta cómo se llevarían a cabo las zonas de inspección ganadera como puntos de verificación estatal –PVE–, qué requisitos podían exigirse en tales zonas y cuáles eran las autoridades competentes para ello (artículos 3 Ter y 63); asimismo, para el incumplimiento de estos nuevos requisitos, se delinearón nuevas sanciones, mecanismos para su cobro y autoridades ejecutoras (artículos 35, 76, 77, 114 y 131).

33. Por todo lo anterior, a pesar de que los preceptos reclamados, en alguna de sus porciones, tienen el mismo texto que antes de su reforma, se considera que las normas reclamadas forman un subsistema normativo y que la modificación relevante a varias de sus condiciones de aplicación; en particular, a lo relativo a las condiciones del mecanismo de trazabilidad, la guía de tránsito, los puntos de verificación y las sanciones, dan lugar a un nuevo entendimiento normativo de todo ese conjunto de normas.

34. Por ende, tal como lo solicitó el Poder Ejecutivo de la Federación, existen las condiciones para analizar la regularidad constitucional de las normas modificadas mediante el Decreto 850, pues se cumple el requisito formal (existencia de un procedimiento legislativo) y también concurre un cambio normativo en las mismas.

## **VII.2. Cesación de efectos**

35. Por otro lado, en sus contestaciones de demanda, tanto el Poder Ejecutivo veracruzano como el Congreso Local señalaron que se actualizaba la causal de improcedencia de cesación de efectos, debido a que el quince de julio de dos mil diecisiete se publicó el Decreto 856. A partir de éste, se reformaron los artículos 63, párrafos primero y segundo, 70, cuarto párrafo, y 71 de la Ley Ganadera; y se modificaron los artículos tercero, cuarto, octavo y noveno transitorios del Decreto 850, así como que se derogaron los artículos quinto y sexto transitorios del mismo.





36. Para las autoridades demandadas, la publicación de este Decreto 856 da lugar a un sobreseimiento total de la controversia, pues con motivo de esta ulterior reforma: se delimitó el sistema de trazabilidad al ejercicio de las competencias que le corresponden al Estado; se estableció que el sistema de trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal sea afín al sistema nacional de trazabilidad animal regulado en la legislación federal y se implementó la gratuidad de la guía electrónica veracruzana. Cambios que, a su parecer, implican que ya no tenga ningún efecto la sentencia en este asunto.

37. Este Tribunal Pleno **acepta parcialmente** esta petición de improcedencia. Efectivamente, con fundamento en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, la acción de controversia **debe sobreseerse** por cesación de efectos por lo que hace a los **párrafos primero y segundo del artículo 63 y el párrafo cuarto del artículo 70, así como por los artículos quinto y octavo transitorios** reclamados. Fueron parte de un procedimiento legislativo y su contenido normativo vigente es distinto al que fue cuestionado en la demanda; por lo que la sentencia no puede generar ningún efecto sobre ese ámbito normativo al sólo poder tener implicaciones hacia el futuro.

38. **Sin embargo**, cabe resaltar que la **controversia subsiste** sobre el resto de las normas impugnadas que no fueron abordadas por el citado Decreto 856: los **artículos 3o., fracción IX; 3 Ter, fracción XV; 35; 63, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto; 70, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto; 72, 76, 77, 114 y 131** de la Ley Ganadera del Estado de Veracruz. A diferencia de la posición de las autoridades demandas, la ulterior reforma no tocó tales preceptos ni consideramos que los artículos que sí se reformaron hayan dado una modificación de todos los contenidos normativos cuestionados, bajo un entendimiento de subsistema normativo.

39. Para explicar lo anterior y para mayor claridad, a continuación se muestra un cuadro que compara el contenido de las normas reclamadas, producto del Decreto 850, y las modificaciones realizadas a través del Decreto 856 de quince de julio de dos mil veintiuno.



ARTÍCULOS IMPUGNADOS DECRETO 850 LEY GANADERA VERACRUZ IGNACIO DE LA LLAVE	ARTÍCULOS REFORMADOS MEDIANTE DECRETO 856 LEY GANADERA (VERACRUZ IGNACIO DE LA LLAVE)
<p>(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021) "ARTÍCULO 3o. Para los efectos de esta ley, se formulan las siguientes definiciones:</p> <p>"...</p> <p><b>"IX. Ganado Mostrenco: Ganado abandonado o perdido cuyo dueño se ignore; los no señalados y no herrados que no pertenezcan al dueño del terreno en que pastan o agostan; aquel cuyo fierro o señal no sea posible identificar, y todos los que ostenten marcas y otros sistemas de identificación de los aquí previstos, que no se encuentren registrados conforme a esta Ley y demás normativa aplicable; ..."</b></p>	<p>SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR</p>
<p>(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021) "ARTÍCULO 3o. Ter. El Titular del Ejecutivo del Estado por conducto del Titular de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca, además de las facultades establecidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tendrá las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"XV. Crear, modificar o suprimir los puntos de verificación estatal previa solicitud justificada de la subsecretaría; ..."</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR</p>
<p>"ARTÍCULO 35. Cuando la persona deje la actividad ganadera o bien no use el fierro, marca, señal, tatuaje o arete que tenga registrada, por estar utilizando otro, promoverá la cancelación del registro de aquél,</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR</p>



dentro del término de un mes, contado a partir de la fecha en que deje de hacer uso del mismo.

(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"En caso de incumplimiento además de la infracción correspondiente, las Asociaciones Ganaderas, así como la Dirección, procederán a fijar avisos comunicando a los productores pecuarios, que el fierro, marca, señal, tatuaje o arete de que se trata, se cancelará.

(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"En caso de no haber oposición en un término de veinte días naturales, contados a partir de la fecha de la fijación de los avisos respectivos, la dirección declarará cancelado el fierro, marca, señal, tatuaje o arete y lo publicitará a través de las asociaciones ganaderas. Cualquier persona que se interese, podrá pedir el derecho de usarlo en los términos de los artículos 27, 28, 30, 31, 32 y 33 de la presente ley."

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 63. La dirección, escuchando las necesidades de los Productores, las Asociaciones Ganaderas o las Uniones Ganaderas Regionales del Estado, elaborará un dictamen de justificación el cual presentará y autorizará la Subsecretaría, la que en su caso, dividirá el territorio veracruzano en zonas de inspección ganadera; éstas tendrán como objetivo vigilar el cumplimiento legal (pago de impuestos y la comprobación de propiedad o posesión) y sanitario de la movilidad animal, así como de los productos, subproductos de los mismos y tendrán las siguientes características:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 15 DE JULIO DE 2021)

"ARTÍCULO 63. La Dirección, escuchando las necesidades de los Productores, Asociaciones Ganaderas o Uniones Ganaderas Regionales del Estado, elaborará un dictamen de justificación el cual presentará y autorizará la Subsecretaría, la que en su caso, dividirá el territorio veracruzano en zonas de inspección ganadera, **mismas que tendrán la función de verificar en el caso de las competencias del Estado**, la acreditación de la legítima procedencia de las mercancías reguladas pecuarias en tránsito considerando las características y origen de las cargas **y en el caso de la sanidad, la**



"Se establecerán Puntos de Verificación Estatal (PVE), mismos que tendrán como objetivo salvaguardar el cumplimiento de la presente ley, a través de personal debidamente autorizado por la secretaría; así como de apoyar a las autoridades competentes, en caso de que éstas, al realizar operativos de cumplimiento legal, realicen detenciones de ganado por presunción de delito de abigeato, apoye a su correcto resguardo y este se realice en corrales acordes a la zona zoonosanitaria correspondiente, de conformidad a las normas sanitarias aplicables, evitando se violente el estatus zoonosanitario del Municipio en el que ocurra la detención.

"En el caso de las acciones para la vigilancia del cumplimiento de las medidas zoonosanitarias que en materia de movilización de mercancías reguladas que establece la Ley Federal de Sanidad Animal, se solicitarán y operarán las zonas de inspección ganadera, de conformidad a la normativa que las regule y autorizadas por la autoridad competente, de acuerdo a las características y necesidades del Estado en materia de sanidad.

"En zonas de inspección ganadera solicitarán, el dictamen técnico de justificación, donde como mínimo deberá contener el tipo de verificación que se realizará, la necesidad que se cubre, el impacto de su implementación y el alcance en el Estado. Este dictamen se realizará con independencia de los requerimientos que para tal efecto soliciten las demás autoridades competentes en caso de así requerirse.

**verificación de la movilidad pecuaria, se realizará previa autorización de la autoridad federal competente.**

(REFORMADO, G.O. 15 DE JULIO DE 2021)

"Se establecerán Puntos de Verificación Estatal (PVE), mismos que tendrán como objetivo salvaguardar el cumplimiento de la presente **ley y su reglamento**, a través de personal debidamente autorizado por la Secretaría; así como de apoyar a las autoridades competentes, en caso de que éstas, al realizar operativos de cumplimiento legal, realicen detenciones de ganado por presunción de delito de abigeato, apoye a su correcto resguardo y éste se realice en corrales acordes a la zona zoonosanitaria correspondiente, de conformidad a las normas sanitarias aplicables, evitando se violente el estatus zoonosanitario del Municipio en el que ocurra la detención.

SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR

SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR



"El dictamen técnico de justificación, lo elaborará la dirección y deberá contar con evidencia documentada del visto bueno de la subsecretaría, y la autorización de la secretaría. Por lo cual los puntos de verificación estatal, como las zonas de verificación ganadera en materia de sanidad serán operados por profesionistas que acrediten cumplir con los requisitos normativos para cada fin específico y su contratación obedecerá a las necesidades del programa, por lo que en caso de incumplimiento podrá ser rescindido de su actividad.

SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR

"Es obligación de los conductores de vehículos de carga, pasajeros, turismo o privado que transporten mercancías reguladas en materia de sanidad y por la presente ley, detenerse en las zonas de inspección ganadera que establece el presente artículo, y dar las facilidades para la verificación del ganado, producto o subproducto; así como obedecer los señalamientos e indicaciones que el personal de inspección le comunique con motivo de la verificación."

SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 70. Toda conducción de ganado deberá ampararse con el documento denominado 'Guía de Tránsito' que será expedido por la Asociación Ganadera Local respectiva, con autorización del presidente municipal, debiendo dicho documento ir acompañado de los recibos de pago de impuestos, cuando éstos se causen, además se acompañarán de un certificado zoonosanitario y factura electrónica que legitime la operación de compra-venta cuando de ello se trate. En los casos de partidas de ganado que se transporten en varios vehículos, cada uno de ellos deberá ir provisto de la referida docu-

SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR



mentación, con excepción de la factura, que podrá amparar a todos, debiendo presentarse para su revisión en la caseta respectiva, por quien conduzca el primer vehículo. Todas las Guías de Tránsito deberán ser autorizadas por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca, y se expedirán a través del programa Guía Electrónica Veracruzana (GEVER) autorizada para su expedición; las Guías de Tránsito emitidas por el programa electrónico son de carácter regulatorio en materia de trazabilidad y sanidad animal.

"En caso, de existir algún inconveniente derivado de la autorización del Municipio, será la Subsecretaría la encargada de dar solución al mismo.

"Cuando para una movilización se requiera la expedición de un certificado zoonosanitario o de garrapata, éstos serán elaborados por médicos veterinarios zootecnistas acreditados por la autoridad responsable en materia de sanidad animal de acuerdo con lo estipulado en la Ley Federal de Sanidad Animal y su Reglamento, así como las normas oficiales mexicanas en la materia.

"El Gobierno del Estado de Veracruz, como agente involucrado en la sanidad animal de las mercancías pecuarias, acuícolas y pesqueras, sujetas a regulación, determinará el instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, que utilizaran los productores del Estado, mismo que deberá cumplir con las necesidades de información trazable para rastreabilidad establecida por la autoridad competente.

SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR

SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR

(REFORMADO, G.O. 15 DE JULIO DE 2021)

"El Gobierno del Estado de Veracruz, como agente involucrado en la sanidad animal de las mercancías pecuarias, acuícolas y pesqueras, sujetas a regulación, **operará el Sistema Estatal de Trazabilidad, por lo que implementará el instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, que utilizarán los productores del Estado, mismo que deberá ser afín al Sistema Nacional de Trazabilidad Animal, regulado por la autoridad federal competente, y cumplir con los requisitos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas en la materia,**



	<p>además de interactuar con el Sistema Informático de Trazabilidad para las Mercancías Agropecuarias (SITMA), y todas las demás disposiciones que establezcan las normas emitidas por la autoridad competente, mediante la celebración de los convenios respectivos, en la medida de sus atribuciones. Será responsabilidad de la Subsecretaria a través de la Dirección, verificar el correcto uso del instrumento de verificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, así como establecer las medidas de control para la entrega de los mismos, en caso de que la autoridad competente determinara que tendrá el Estado la atribución de determinar su costo, éste se determinará en el pleno del Comité de Origen y Trazabilidad, en caso contrario se supeditará a lo establecido por la autoridad competente.</p>
<p>"En casos urgentes, como epidemias e inundaciones en los que no dé tiempo para acudir a las oficinas de la Asociación-Ganadera Local para la expedición de la Guía de Tránsito, los arreos de un potrero a otro podrán efectuarse comprobando la propiedad con la patente del criador o con la factura que acredite la propiedad y el instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal autorizado por el Estado.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR</p>
<p>"Los conductores de vehículos de carga, pasajeros, turismo o privado que transporten mercancías reguladas por la presente Ley, deberán asegurarse de que el cargamento cuente con el certificado zoosanitario que avale la movilización correspondiente."</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR</p>
<p>(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021) "ARTÍCULO 72. El ganado que transite sin estar amparado con la documentación</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR</p>



que señala el artículo 70 de esta Ley, será detenido en las zonas de inspección ganadera establecidas de conformidad con la presente Ley, por las autoridades competentes autorizadas por la Secretaría, y se apoyará con las asociaciones ganaderas locales, para el resguardo de la carga en corrales adecuados y al estatus sanitario de la misma.

"En caso de que, como resultado de la verificación física del embarque, se observara omisión de la documentación, de carácter no gravoso, ésta será considerada como una omisión administrativa, por lo que se le concederá al conductor o propietario, un término de cuarenta y ocho horas para acreditar la propiedad, posesión o gestionar el trámite correspondiente, de no cumplir esta disposición, se harán de conocimientos (sic) los hechos probables constitutivos de delito a la Fiscalía General del Estado, para el ejercicio de sus funciones.

"Será considerada falta grave que el conductor que transite ganado, no cuente con la documentación que señala el presente artículo o al momento de la revisión física presente las irregularidades siguientes:

"I. No presente la guía de tránsito y la factura en original;

"II. La guía de tránsito no presente los sellos o las firmas a que haya lugar o presente alteraciones, tachaduras o enmendaduras (sello de la Asociación Ganadera local, nombre y firma del presidente de la Asociación Ganadera Local, nombre y firma del solicitante, nombre y firma del presidente municipal o responsable del H. Ayuntamiento);





"III. Los datos del vehículo, o del conductor, no coincidan con la persona que transite con la mercancía. (tipo de vehículo, marca, modelo, capacidad, color, placas. En caso de remolque tarjeta de circulación, nombre completo del conductor, licencia de conducir e identificación oficial), y

"IV. La información del ganado no coincida con la que se está transportando (verificación física de aretes y fierro).

"En su caso, el personal autorizado por la Secretaría, para operar los puntos de verificación estatal, hará de (sic) conocimiento los hechos a la Fiscalía General del Estado, por presunción de hechos que constituyen el delito de abigeato; el conductor o propietario del embarque quedará a disposición de las autoridades competentes, a efecto de que se realicen las investigaciones correspondientes, y se procederá al resguardo de la carga de conformidad a las normas sanitarias vigentes.

"Las acciones de supervisión a embarques de ganado para verificar la movilización, podrán realizarse por las autoridades competentes, con independencia de las que realiza el personal de la Secretaría en los puntos de verificación estatal; si durante el ejercicio de sus funciones determinaran un incumplimiento legal, que presuma la comisión del delito de abigeato, deberán apoyarse con la asociación ganadera más cercana al hecho, o con las autoridades estatales en materia pecuaria, como puede ser el personal asignado como inspector local, supervisor de zona, médico veterinario regional en el punto de verificación estatal, más cercano al hecho, o la dirección, para el correcto resguardo del ganado en tránsito, cumpliendo con normas sanitarias respectivas.



"La inspección realizada a los embarques de ganado y su cumplimiento documental quedará asentada al reverso de la guía de tránsito lo siguientes (sic): lugar de revisión, fecha y hora, nombre y firma del oficial, así como el número correspondiente de cada cuerpo de seguridad actuante.

"El ganado detenido por presunción de delito de abigeato cuyo dueño no aparezca o en su caso, no acredite la propiedad, concluidas las investigaciones por la autoridad competente, conforme a los tiempos y procedimientos legales correspondientes, la propiedad se adjudicará al Estado a través de la Secretaría.

"El ganado adjudicado a la Secretaría, deberá ser revisado por el médico veterinario zootecnista regional o por quien para tal efecto designe la Dirección, quien verificará el estado de salud del animal y elaborará un dictamen y en caso de portar enfermedades procederá a enviarlo a sacrificio a un rastro tipo TIF o municipal según corresponda. Si se trata de animales en perfecto estado de salud se estará a lo dispuesto en las disposiciones jurídicas aplicables."

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 76. Quienes transporten ganado, cualquier producto o subproducto del mismo, deberán informar mensualmente a la Presidencia Municipal del lugar de donde partan y sobre los movimientos de tránsito realizados.

"En caso de incumplimiento, se procederá a levantar la infracción establecida en el apartado de infracciones de la presente Ley, debiendo imponerla el Supervisor de zona, o el Inspector Local."

SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR



"ARTÍCULO 77. Queda estrictamente prohibida la movilización de ganado enfermo. Si al conducirse una partida de un lugar a otro, se enfermara alguno de los animales, toda la partida será detenida en el lugar más inmediato y puesta en observación, aislándose los animales enfermos. La reanudación de la marcha será permitida cuando las autoridades competentes así lo autoricen, con la intervención de la Asociación Ganadera.

SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR

(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"En caso de incumplimiento, se procederá a levantar la infracción establecida en el apartado de infracciones de la presente Ley, debiendo imponerla el Supervisor (sic) zona, o el Inspector Local o en su caso, el médico veterinario zootecnista regional."

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 114. Las personas que violen alguna de las disposiciones a que se refiere este capítulo en los artículos 100, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111 y 113 serán sujetas de las infracciones establecidas en el capítulo correspondiente de esta Ley, así como de quince días a seis meses de prisión. La reincidencia se sancionará con prisión de seis meses a dos años y la multa establecida en el apartado correspondiente de la presente Ley, observándose en ambos casos las disposiciones contenidas en el Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en el Código Adjetivo correspondiente."

SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 131. Las infracciones a lo dispuesto por esta Ley serán sancionadas por: Inspectores Locales, Supervisores

SIN MODIFICACIÓN POSTERIOR



de Zona, Médicos Veterinarios Zootecnistas Regionales autorizados por la Secretaría, a través de la Subsecretaría, o por la Dirección, de conformidad con la presente Ley. El cobro de las mismas se realizará por la OVH y, a solicitud de la Subsecretaría, la recaudación correspondiente será utilizada, exclusivamente, para la operación de las zonas de inspección ganadera en el Estado, o para lo dispuesto en el artículo 99 de la presente Ley, relativo al mejoramiento y tecnificación de la ganadería.

"Son Infracciones a la presente Ley: ..."

"TRANSITORIOS

"...

"TERCERO. En un plazo no mayor a 60 días hábiles la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca deberá de implementar la GEVER.

"CUARTO. En un plazo no mayor a 120 días naturales la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca deberá adecuar su Reglamento Interior.

"QUINTO. A la brevedad posible se deberá incluir el cobro correspondiente de la GEVER al Código de Derechos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como las adecuaciones necesarias para el cobro de las infracciones mediante OVH.

"SEXTO. Para la implementación del instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, la Subsecretaría deberá en un plazo no

"TRANSITORIOS

"...

(REFORMADO, G.O. 15 DE JULIO DE 2021)

**"TERCERO. En el caso de la GEVER, se dará un periodo de tolerancia para su implementación a la brevedad.**

(REFORMADO, G.O. 15 DE JULIO DE 2021)

**"CUARTO. El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca, deberá ser adecuado una vez que se haya expedido el Reglamento de la Ley Ganadera.**

**"QUINTO. (DEROGADO, G.O. 15 DE JULIO DE 2021)**

**"SEXTO. (DEROGADO, G.O. 15 DE JULIO DE 2021)**



mayor de 60 días naturales, escuchando las propuestas de los productores a través del Comité de Origen y Trazabilidad (COT), determinar el instrumento que se utilizará y la transición deberá concluirse a más tardar el mes de Noviembre del presente año; es responsabilidad de la Subsecretaría a través de la Dirección, verificar el correcto uso del instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, así como establecer las medidas de control para la entrega de los mismos.

"...

**"OCTAVO. Se sustituye el uso de arete del Sistema Nacional de Identificación Individual del Ganado (SINIIGA), por el instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal autorizado por el Estado, por lo que deberá sustituirse en todas las disposiciones aplicables.**

"...

(REFORMADO, G.O. 15 DE JULIO DE 2021)

**"OCTAVO. Derivado del cumplimiento de la NOM 001-SAG/GAN-2015 Sistema Nacional de Identificación Animal para Bovinos y Colmenas (SINIDA), expedida por el Director General de Normalización Agroalimentaria de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que prevé el uso del arete tipo bandera, detallando sus características; el Gobierno del Estado de Veracruz deberá solicitar a la SADER la autorización para el uso y operación del instrumento que regula la Norma 001-SAG/GAN-2015 SINIDA, por lo que los productores del Estado utilizarán el instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal autorizado por la SADER al Estado, teniendo la obligación de rectoría de operación del mismo el Gobierno del Estado, por lo que se deberán realizar las consideraciones respectivas, previendo lo conducente en todas las disposiciones estatales en las que se haya considerado como requisito obligatorio cualquier situación que contravenga esta disposición.**



"NOVENO. En un plazo no mayor a 160 días hábiles, el Ejecutivo del Estado, deberá emitir el Reglamento de la presente Ley."

(REFORMADO, G.O. 15 DE JULIO DE 2021)

**"NOVENO. El Ejecutivo del Estado deberá expedir a la brevedad posible el Reglamento de la Ley Ganadera del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave."**

40. Como se puede observar de esta comparativa, la intención del Poder Legislativo del Estado de Veracruz al implementar la ulterior reforma fue limitar el marco de aplicación del sistema de trazabilidad y de las guías de tránsito. En particular, en el procedimiento legislativo (iniciativa y dictamen), se dice que con esta reforma se busca que el sistema de trazabilidad animal sirva para validar la propiedad de los animales y evitar el abigeato; otorgándose gratuidad en el servicio de "guía electrónica veracruzana" (GEVER).

41. Para lograr lo anterior, entre otras cuestiones, se señaló que el sistema de trazabilidad sólo tendría la "*función de verificar en el caso de las competencias del Estado*" y se implementó en el artículo 71 (que no fue reclamado en esta controversia) que la "guía electrónica" ("GEVER") sería aplicable únicamente a los productores del Estado; además, se derogó la norma que permitía el cobro de la respectiva GEVER y se mandató que el sistema estatal de trazabilidad deberá ser afín al Sistema Nacional de Trazabilidad Animal, regulado por la Ley Federal de Sanidad Animal y por Normas Oficiales Mexicanas.

42. Valorando estas modificaciones, como lo adelantamos, consideramos que sí se dio lugar a una modificación de los contenidos normativos previstos en los **párrafos primero y segundo del artículo 63 y el párrafo cuarto del artículo 70, así como de los artículos quinto y octavo transitorios** reclamados. En ellos se establecían ciertas condiciones de aplicación del sistema de trazabilidad animal veracruzano y se permitía el cobro de derechos del servicio prestado por el Estado de Veracruz. Contenidos normativos que no existen al momento de resolverse la presente controversia constitucional.



43. No obstante lo anterior, a diferencia de las implicaciones de las autoridades demandadas, **se estima que estas modificaciones legales no generan que absolutamente todas las normas reclamadas hayan sufrido un cambio normativo**; es decir, que se haya generado un cambio al subsistema normativo reclamado que vuelva inviable el análisis de constitucionalidad de esta Suprema Corte a partir de la pretensión y argumentos del Poder Ejecutivo Federal.

44. Los argumentos principales del Poder Ejecutivo en sus conceptos de invalidez fueron, por un lado, que se incumplen las prohibiciones previstas en el artículo 117, fracciones IV, V y VI, al establecer alguna limitación y/o gravamen en la circulación/tránsito de bienes al interior de la República. Y por otro lado que el sistema de trazabilidad y los puntos de verificación e inspección zoonosanitaria invaden la competencia federal en materia de salubridad.

45. Bajo esa tónica, se considera que subsisten contenidos normativos cuestionados (que fueron implementados mediante el Decreto 850 ahora reclamado) que pueden llegar a incidir o no en esta apreciación de vulneración de competencias planteada por Poder Ejecutivo Federal. Se insiste, **los argumentos del accionante en contra de todos los artículos reclamados no se basaron simplemente en el cobro de un derecho. Su pretensión fue más compleja y partió de la mera idea de incorporación de las guías de tránsito y de los puntos de verificación.**

46. A decir del Ejecutivo Federal, cualquier prohibición que impida, directa o indirectamente, el tránsito de mercancías resulta contraria a la Constitución. Sin que la única limitación cuestionada haya sido el cobro de un derecho. Además, en la demanda se detalla de manera exhaustiva la forma en que la Federación ya establece la forma de operación del sistema de verificación de sanidad animal y movilización, en ejercicio de sus competencias en materia de salubridad.

47. Así, dado que los cambios implementados mediante el Decreto 856 no eliminaron ni los puntos de verificación ni la guía de tránsito o sus sanciones, siguen permaneciendo contenidos normativos que exigen ciertos requisitos para



que el ganado pueda circular en el propio Estado de Veracruz (generando cargas para transitar hacia otro) o que, de alguna manera, puede incidir en el ejercicio de competencias de la autoridad federal en materia de salubridad animal. Lo que lleva a que la sentencia que ahora se dicte pueda tener efectos en los preceptos legales reclamados subsistentes y, por ende, no quepa determinar una cesación de efectos.

48. El que el legislador veracruzano insista en su informe justificado que su sistema se limita ya al ejercicio de sus propias competencias (en especial sobre el abigeato), no solventa la preocupación planteada por el Poder Ejecutivo Federal. Se reitera, la demanda de controversia partió en que todo el modelo implementado en el Decreto 850 se entrelazaba con la materia de salubridad e incumplía las prohibiciones constitucionales a los Estados, entendida en sentido amplio. Esa preocupación sigue ameritando una respuesta por parte de esta Suprema Corte pues el legislador veracruzano no abrogó todo ese Decreto 850, sino solo implementó algunos cambios a ciertos ámbitos normativos reclamados.

\*\*\*\*\*

49. Al no existir más argumentos de improcedencia y dado que no se advierte ninguno de oficio, se pasa al análisis de los conceptos de invalidez.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

50. Este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que son **parcialmente fundados** los conceptos de invalidez del Poder Ejecutivo Federal. En efecto, las autoridades legislativas del Estado de Veracruz incurrieron en una violación de competencias, en detrimento de facultades previstas para la Federación en materia de salubridad e incumplimiento de la fracción V del artículo 117 de la Constitución General. Ello es suficiente para declarar la **invalidez** de ciertos contenidos de las normas impugnadas, y la **validez** de otros al no ser necesaria su inconstitucionalidad para reparar la transgresión de competencias.

51. Para explicar a detalle lo anterior, dada la complejidad de las normas reclamadas, **dividiremos el estudio de las disposiciones reclamadas en dos**





**grupos.** Por un lado, se analizarán las normas que regulan de manera sustantiva el sistema de guía de tránsito, las zonas de inspección y sus sanciones y, por otro lado, el resto de las normas reclamadas. No sin antes explicar el parámetro de regularidad aplicable al caso concreto.

52. Así, primero, detallaremos las normas de la Constitución y los precedentes útiles para resolver el presente asunto (VIII.1.). Posteriormente, se analizarán los **artículos 3o., fracción IX; 3 Ter, fracción XV; 63, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto; 70, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto; 72; 76 y 131** de la Ley Ganadera reclamada (VIII.2.). Por último, se hará el estudio de los **artículos 35, 77 y 114 (VIII.3.)**.

### VIII.1. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

53. Como explicaremos a mayor detalle en el apartado posterior, el contenido de las normas impugnadas es complejo y da lugar a una sofisticada regulación en materia de control animal. En específico, es posible advertir que tales contenidos normativos guardan relación, directa o indirectamente, con varios ámbitos competenciales de rango constitucional.

54. Por una parte, las normas reclamadas tienen una imbricación con la materia de salubridad general. Por otra parte, bajo una apreciación sustantiva, también guardan relación con la movilidad de animales entre líneas interestatales, el comercio y, por ello, paralelamente, con las prohibiciones establecidas en el artículo 117 de la Constitución General.

55. En ese tenor, como lo apuntamos, para estar en condiciones de dar una respuesta a los conceptos de invalidez, iniciaremos exponiendo la normatividad y precedentes aplicables en materia de salubridad general, después aludiremos a las materias que componen la salubridad general que se encuentran imbricadas en el presente asunto, para finalizar con una exposición de alcances de las normas constitucionales y precedentes respecto al resto de ámbitos competenciales involucrados (como las prohibiciones previstas en el artículo 117).



### Salubridad general y precedentes aplicables

56. Las normas constitucionales de las que debemos partir son los artículos 4, tercer párrafo; 16, primero y undécimo párrafos; 40; 41, primer párrafo; 73, fracción XVI; 115, primer párrafo y fracciones II y III, inciso f), y 116, párrafos primero y segundo, y fracción VII, de la Constitución General.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> "Artículo 4o. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. ...

"Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de **salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución**. La ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social."

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

"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."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y **salubridad general de la República**.

"1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

"3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

"4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen."

"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: ...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.



57. En éstos, en suma, se establece que el pueblo mexicano se constituye en una República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. En donde el ejercicio de la soberanía se lleva a cabo por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los de los Estados y los Municipios, en lo que toca a sus regímenes interiores, de acuerdo con lo establecido en la propia Constitución Federal y las particulares de las entidades federativas.

58. En particular, por lo que hace a la salud, se establece que toda persona tiene el derecho a la protección más alta de la salud; para lo cual se regulará en ley las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y se establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de **salubridad general**, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

59. Esta Suprema Corte ha interpretado el alcance de la materia de salubridad general en una multiplicidad de precedentes. En particular, históricamente, en la acción de inconstitucionalidad 119/2008 y en las controversias constitucionales 38/2005, 40/2006, 143/2008, 54/2009 y 63/2009, consideraciones que fueron reiteradas recientemente en la controversia constitucional 22/2021 y en la acción de inconstitucionalidad 48/2021.

---

"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. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"f). Rastro."

"Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."



60. De estos precedentes, entre otras cuestiones, **es posible desprender las siguientes premisas** en torno a la materia. **En primer lugar**, que la legislación general respectiva ha establecido un modelo complejo de distribución de competencias. Tal como se dijo en la citada controversia 54/2009 (página 76), dada la intención del Poder Constituyente y la evolución de la materia a lo largo de nuestra historia constitucional, en la actualidad existen conforme a la Constitución y la legislación general tres distintas modalidades normativas en materia de salud que forman un todo sistemático:

- a) La salubridad general que se reserva a la Federación;
- b) La salubridad general que corresponde, de manera coordinada con la Federación a las entidades federativas; y,
- c) La salubridad local regida por la legislación que se expida en las entidades federativas, que abarcará la esfera municipal según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno.

61. Es decir, existen competencias asignadas a la Federación, competencias que se deben ejercer de manera coordinada entre la Federación y las entidades federales y también existe el ámbito que es específicamente local. Esto se refleja en la determinación competencial establecida en la Ley General de Salud; en particular, en los artículos 3 y 13.

62. En el artículo 3 se establece cuáles son las materias que corresponden a la salubridad general. Por su parte, el **artículo 13** es el encargado de concretar la división competencial en materia de salubridad general entre la Federación y las entidades federativas. En el **apartado A** de ese precepto se señalan las atribuciones del Ejecutivo Federal, mientras que en el **apartado B** se detallan aquéllas que corresponden a las entidades federativas, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales; incluyendo la salubridad que es local.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> "**Artículo 13.** ... B. ... IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen; ..."



63. Para lograr lo anterior, el artículo 13, apartado A, fracción I, remite expresamente al diverso 3, a fin de puntualizar **qué servicios de salubridad general serán organizados y operados por la Federación**, y en el propio apartado B, fracción I, de ese artículo 13, remitiendo nuevamente al diverso 3, se establecen **cuáles otras materias corresponden a los gobiernos de las entidades federativas** como autoridades sanitarias y, por lo tanto, serán *organizados, operados, supervisados y evaluados* por ellas.<sup>18</sup>

64. En otras palabras, a la Federación le corresponde *organizar y operar*, así como *vigilar*, ciertas materias que componen a la salubridad general; mientras que a las entidades federativas se les asignan otras competencias; en particular, la de "*organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general*" de ciertas materias.

65. Siendo importante resaltar desde este momento que, adicionalmente a esta delimitación de competencias entre la Federación y/o de las entidades federativas que derivan de las fracciones I de los apartados A y B, en otras fracciones de esos apartados se reconocen diversas facultades de actuación conjunta con independencia de a quién le corresponde originariamente dicha competencia.

66. Por ejemplo, en el artículo 13, apartado A, fracciones IV y IX, se señala que a la Federación le corresponde "*promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia*",<sup>19</sup> así como

<sup>18</sup> **"Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud: ... II. En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta ley, así como respecto de aquéllas que se acuerden con los gobiernos de las entidades federativas, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con las entidades de su sector; ... B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales: I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta ley, de conformidad con las disposiciones aplicables; ..."

<sup>19</sup> **"Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: ... A. ... IV. Promover, orientar, fomentar



ejercer la coordinación y la vigilancia general de la ley. Por su parte, en el artículo 13, apartado B, fracción VI, se prevé que las entidades federativas deben "*vigilar, en la esfera de su competencia*" el cumplimiento de la propia Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables.<sup>20</sup>

67. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y como **segunda premisa relevante** para este asunto, debe atenderse específicamente a lo resuelto en las controversias constitucionales 38/2005, 40/2006 y 54/2009 y la acción de inconstitucionalidad 119/2008. En éstos se delimitó la forma de ejercicio de ciertas competencias por parte de la Federación y las entidades federativas, que resultan indispensables para entender la forma de ejercicio de la salubridad general.

68. Por un lado, en la controversia 38/2005 como en la 40/2006, se señaló la importancia de que diversos niveles de gobierno atendieran la salubridad general, aunque se reconoció que, en esta materia, **los Municipios tienen competencia en función de lo que determinen las entidades federativas en su legislación,**<sup>21</sup> **o en los convenios que éstas celebren con los Municipios.**<sup>22</sup>

69. Por otro lado, en la controversia constitucional 54/2009 (en la que se analizó la viabilidad de emitir NOMs en esta materia concurrente)<sup>23</sup> se sostuvo que el "*concepto de concurrencia no es un concepto general, sino uno que se debe analizar dependiendo de la materia en la cual se aplica*". No es lo mismo el sistema en materia de asentamientos humanos que el de salud. Bajo ese tenor, se señaló que "*la materia de salubridad general establecida en la Constitución*

---

y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia; ..."

<sup>20</sup> **Artículo 13.** ... A. ... IX. Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general, y ... B. ... VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables, y ..."

<sup>21</sup> Controversia constitucional 38/2005, págs. 69 y 79 y controversia constitucional 40/2006, pág. 53.

<sup>22</sup> Controversia constitucional 143/2008, pág. 92.

<sup>23</sup> De hecho, cabe mencionar que, de las consideraciones, se desprende que se abandonaron expresamente razonamientos contenidos en el penúltimo párrafo del apartado IV del considerando séptimo, página 147 de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, sobre el ámbito de aplicación de las NOMs. Al respecto, cfr. el apartado "III. Aplicabilidad del precedente." de la controversia constitucional 54/2009, págs. 56 a 62. Además, cfr. apartado "V. Aplicabilidad de la norma oficial mexicana en una materia constitucionalmente concurrente.", pág. 71.



*y administrada en la Ley General de Salud es una materia en donde se establece una concurrencia operativa, no una concurrencia normativa".*

70. Esto implicó para este Tribunal Pleno, entre otras cuestiones (como se resaltó recientemente en la controversia constitucional 22/2021), aceptar que de acuerdo a la exposición de motivos que dio origen a la Ley General de Salud, se podía inferir que la intención del legislador era que la salubridad general (independientemente de si se trata de la reservada a la Federación o la coordinada con las entidades) pudiera ser regulada por normas oficiales (NOMs), para que *"el carácter concurrente no lleve a la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud"*.<sup>24</sup> En ese sentido, se concluyó que **"la Federación puede establecer normas técnicas vinculantes para todas aquellas entidades, ya sean federales o locales, pero que integren el Sistema Nacional de Salud"**.<sup>25</sup> En consecuencia, ambos apartados del artículo 13 de la Ley General de Salud podrían ser regulados técnicamente por normas reglamentarias y oficiales.<sup>26</sup>

71. Finalmente, en complemento a lo anterior, cabe resaltar las consideraciones de la sentencia dictada en la citada acción 119/2008. En este precedente (que abordó la temática del tabaquismo) se sostuvo que, respecto a las facultades que en salubridad general se asignan en coordinación a las entidades federativas y a la Federación, cuando en la ley se dice que a las entidades federativas les corresponde *"organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general"* en ciertas materias, ello no excluye una potestad normativa.

72. Para el Tribunal Pleno, *"si bien el artículo 13 de la Ley General de Salud no hace referencia a una facultad para legislar en esta materia, pues hace alusión a aspectos administrativos como prevención, orientación, control y vigilancia, debe entenderse que también incluye una atribución para legislar al respecto, porque si la Constitución Federal se refiere a una concurrencia legislativa entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad, no puede reducirse la cuestión a una concurrencia administrativa, en la que*

<sup>24</sup> *Ibíd.* págs. 76-77.

<sup>25</sup> *Ibíd.* págs. 78-79.

<sup>26</sup> *Ibíd.* pág. 79.



*autoridades locales apliquen leyes federales. Por el contrario, debe entenderse que los legisladores locales pueden regular el ejercicio de las facultades que la ley general concede a las administraciones locales".*

73. No obstante, se insiste, esto no implica que las entidades federativas puedan legislar en cualquier aspecto de salubridad general, en complemento a la normatividad federal; aun cuando se trate de una materia concurrente. El precedente limitó dicha facultad a las materias y facultades que le corresponden a las entidades federativas conforme a la Ley General de Salud. Interpretarlo en otro sentido generaría un conflicto a la propia estructura de concurrencia que marca la Constitución y la legislación general.

*Control sanitario de productos y servicios,  
prevención de enfermedades, vigilancia  
y medidas de seguridad sanitaria*

74. Dicho lo anterior, y atendiendo a la explicada concurrencia en la materia, se estima que las **normas reclamadas guardan relación**, al menos, con las siguientes facultades y/o materias en torno a la salubridad general: el control sanitario de productos y servicios, la prevención y el control de enfermedades transmisibles, medidas de seguridad y la facultad genérica de vigilancia de las disposiciones de la ley. Expondremos por separado cada ámbito.

75. **Control sanitario.** Por lo que hace al control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación, la Ley General de Salud asigna dicha competencia a la Federación, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 3o. En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general: ...

**"XXII. El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación; ..."**

"ARTÍCULO 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:





"A. Corresponde al **Ejecutivo Federal**, por conducto de la Secretaría de Salud:

"II. En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, **XXII**, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta Ley, así como respecto de aquéllas que se acuerden con los gobiernos de las entidades federativas, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con las entidades de su sector; ..."

76. Tras dicho reconocimiento, la ley general, en su título décimo segundo, desarrolla las características del control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación. En lo que es relevante a este asunto, en los artículos 194 y 215 se señala que el control sanitario es el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y, en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que es aplicable a varios aspectos; entre ellos, al "**proceso, importación y exportación de alimentos**".<sup>27</sup>

77. En los artículos 195, 197, 199, 201 y 215, entre otras cosas, se dice que será la Secretaría de Salud la que emitirá las Normas Oficiales Mexicanas a que deba sujetarse el proceso (el conjunto de actividades relativas a la obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro) y las especificaciones de los productos.

78. Resaltándose que, en esta materia, corresponde a las entidades federativas **únicamente** la facultad de ejercer la **verificación y control sanitario** de los

<sup>27</sup> "Artículo 194. Para efectos de este título, se entiende por control sanitario, el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y otras disposiciones aplicables."

"El ejercicio del control sanitario será aplicable al:

**I. Proceso, importación y exportación de alimentos**, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, productos cosméticos, productos de aseo, tabaco, así como de las materias primas y, en su caso, aditivos que intervengan en su elaboración; ..."

"Artículo 215. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

**I. Alimento:** cualquier sustancia o producto, sólido o semisólido, natural o transformado, que proporcione al organismo elementos para su nutrición; ..."



establecimientos que expendan o suministren al público alimentos (artículo 199).<sup>28</sup> Para lo cual es importante no dejar de lado lo previsto en los artículos 18 y 19 de la ley general,<sup>29</sup> que establecen que **la Secretaría de Salud propondrá la celebración de acuerdos de coordinación** con los gobiernos de las entidades federativas para la participación de éstos en la prestación de, entre otros servicios, los relativos al **control sanitario de productos y servicios** y de su importación y exportación.

79. Ahora bien, en relación con estas normas, y para efectos de este asunto, este Tribunal Pleno ha señalado que la facultad de control sanitario de productos y servicios engloba la **sanidad animal**.<sup>30</sup> En la **controversia constitucional 1/2001**, se analizó la regularidad constitucional de una resolución de la entonces Comisión Federal de Competencia Económica, en la que se aplicaron diversos preceptos de la Ley Federal de Sanidad Animal de mil novecientos noventa y tres (vigente en aquella época y que actualmente fue abrogada por la diversa Ley Federal de Sanidad Animal de dos mil siete).

<sup>28</sup> "Artículo 199.

"Corresponde a los Gobiernos de las entidades federativas ejercer la **verificación y control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público alimentos** y bebidas no alcohólicas y alcohólicas, en estado natural, mezclados, preparados, adicionados o acondicionados, para su consumo dentro o fuera del mismo establecimiento, basándose en las normas oficiales mexicanas que al efecto se emitan."

<sup>29</sup> "Artículo 18. Las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, se establecerán en los **acuerdos de coordinación** que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

"La Secretaría de Salud propondrá la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas para la participación de éstos en la prestación de los servicios a que se refieren las fracciones I, III, XXI, **XXII**, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta ley."

"Artículo 19. La Federación y los gobiernos de las entidades federativas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, aportarán los recursos materiales, humanos y financieros que sean necesarios para la operación de los servicios de salubridad general, que queden comprendidos en los acuerdos de coordinación que al efecto se celebren.

"Los recursos que aporten las partes quedarán expresamente afectos a los fines del acuerdo respectivo y sujetos al régimen legal que les corresponda. La gestión de los mismos quedará a cargo de la estructura administrativa que establezcan, coordinadamente, la Federación y los gobiernos de las entidades federativas."

<sup>30</sup> Como asunto que no es directamente aplicable pero guarda relación indirecta, debe señalarse que este Tribunal Pleno también ya reconoció la sanidad vegetal como parte del control sanitario de productos y servicios (materia de salubridad general reservada a la Federación); esto, en la **acción de inconstitucionalidad 5/2016**.



80. Si bien la mayoría de la sentencia se ocupa de analizar aspectos relacionados con las facultades de la Comisión de Competencia, así como la posible violación de los artículos 117 y 118 en materia de comercio interestatal y nacional, en la parte final de la sentencia se dijo que el legislador federal **sí tenía competencias para legislar en materia de sanidad animal al formar parte de la materia de salubridad general en relación con el control sanitario de productos y servicios y su importación y exportación;**<sup>31</sup> por lo que se reconoció la validez del entonces artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, que sólo reiteraba el principio constitucional de libre tránsito de mercancías o productos, entre ellos, los animales, sus productos o subproductos, estableciéndose como una excepción, el de obtener el certificado zoonosanitario que acredite el cumplimiento de las normas oficiales que expida la ahora Secretaría de Agricultura.

81. En la misma tónica, en la **controversia constitucional 143/2008**, el Pleno se ocupó de examinar la regularidad de diversos preceptos de un Reglamento Interno para la Inspección Sanitaria en el Municipio de Guadalajara, emitido por dicho Ayuntamiento. Para el Estado de Jalisco, actor de la controversia, se actualizaba la inconstitucionalidad del reglamento al establecer características y condiciones de salud y calidad sanitaria de carne y cárnicos. A su parecer, de conformidad con la Constitución y la ley general, era materia de salubridad general exclusiva de la Federación la regulación o expedición de normas relativas a la calidad sanitaria de alimentos, en tanto que la vigilancia sanitaria o de control de cumplimiento de tal normatividad era competencia de los Estados y no de los Municipios.

82. En la sentencia se consideraron como parcialmente fundados los conceptos de invalidez. Se dijo que a pesar de que los Municipios sí cuentan con la facultad para regular el control interno higiénico y sanitario de los establecimientos que prestan el servicio de **rastro** (al ser parte de la **salubridad local** reconocida desde el artículo 115 constitucional), la mayor parte del reglamento cuestionado era inconstitucional; ello, pues abarcaba, además del rastro, aspectos de inspección sanitaria para todos los establecimientos en cuya operación y funcionamiento se lleve a cabo la comercialización, distribución, almacenamiento,

<sup>31</sup> Véase, en específico, lo argumentado en las páginas 172 a 175 y 193 y 194 del engrose respectivo.



disposición, manipulación, transformación o procesamiento de animales, productos y subproductos de origen animal aptos o no para el consumo o aprovechamiento humanos.<sup>32</sup>

83. En concreto, se argumentó que **no existían convenios** que facultaran al Municipio a ejercer funciones de inspección y vigilancia de competencia federal y estatal. En las palabras usadas en ese fallo: "*deriva de lo anterior el reconocimiento del Ayuntamiento del Municipio demandado en torno a la **inexistencia de convenios** que hubiere celebrado, por una parte, con el Gobierno del Estado de Jalisco a fin de que reconozca al Ayuntamiento como autoridad sanitaria estatal para efectos del cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la inspección sanitaria en el ámbito territorial del Municipio de Guadalajara y, por la otra, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con el objeto de constituir al Ayuntamiento como autoridad federal para el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia de inspección y vigilancia en el territorio de Guadalajara*" (página 143).

84. Es decir, implícitamente se volvió a reconocer la relevancia de la **sanidad animal como parte del control sanitario de productos y servicios**, explicitándose el rango que puede tener la materia de rastro (como salubridad local), así como la intervención de las entidades federativas en este control sanitario como autoridades únicamente de vigilancia y la relevancia de la existencia de convenios para participar en esta materia.

85. Ahora, en la tónica de lo expuesto en estos precedentes, actualmente podemos apreciar que esta materia de sanidad animal, como parte del control sanitario de productos y servicios, se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Federal de Sanidad Animal vigente, publicada el veinticinco de julio de dos mil siete.

86. En la legislación orgánica, en el artículo 35, fracción IV, se establece que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social: "IV. Vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar

<sup>32</sup> Véase, en específico, lo argumentado en las páginas 126, 143, 144, 145 y 174 a 182 del engrose respectivo.



los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia."

87. Por su parte, la **Ley de Sanidad Animal**<sup>33</sup> establece un entablado complejo de regulación. Entre los aspectos más relevantes para el caso que nos ocupa destaca lo que sigue:

a) Tiene por objeto fijar las bases para el diagnóstico, prevención, control y erradicación de las enfermedades y plagas que afectan a los animales; procurar el bienestar animal; regular las buenas prácticas pecuarias aplicables en la producción primaria; regular los establecimientos, productos y el desarrollo de actividades de sanidad animal y prestación de servicios veterinarios; regular los productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos (artículo 1).

b) Las actividades de sanidad animal tienen por objeto diagnosticar y prevenir la introducción, permanencia y diseminación de plagas que afecten la salud o vida de los animales, procurar el bienestar animal y establecer buenas prácticas pecuarias en la producción primaria y en los establecimientos TIF (tipo inspección federal) dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de los bienes de origen animal para el consumo humano (artículo 2).

c) La inspección, verificación y supervisión del debido cumplimiento de las disposiciones aplicables en establecimientos, dedicados al sacrificio de animales y procesamiento de bienes de origen animal de competencia municipal, estatal o del Distrito Federal, se realizará a través de la Secretaría o la Secretaría de Salud, de acuerdo a su ámbito de competencia (artículo 2).

d) La aplicación de la ley corresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (secretaría), cuyas facultades se especifican en la ley (artículos 5 y 6). Entre

---

<sup>33</sup> Esta ley cuenta con un extenso reglamento en materia de sanidad animal, en donde se reglamentan aspectos de trazabilidad animal y movilización. Para nuestros efectos, son relevantes los artículos 107 a 130 y 137 a 148.



éstas destacan las de "prevenir la introducción al país de enfermedades y plagas que afecten a los animales y ejercer el control zoonosanitario en el territorio nacional sobre la movilización, importación, exportación, reexportación y tránsito de animales, bienes de origen animal y demás mercancías reguladas"; así como "formular, expedir y aplicar las disposiciones de sanidad animal y aplicar las medidas zoonosanitarias correspondientes" y "certificar, verificar e inspeccionar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y de las que de ella deriven, en el ámbito de su competencia" (fracciones I, II y III del artículo 6).

e) Asimismo, la secretaría tiene facultades para "**promover, coordinar y vigilar**, las actividades de sanidad animal y servicios veterinarios en los que deban participar las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos estatales, del Distrito Federal y municipales, órganos de coadyuvancia y particulares vinculados con la materia"; así como "celebrar **acuerdos y convenios** en materia de sanidad animal o de buenas prácticas pecuarias de mercancías reguladas, con las dependencias o entidades de la administración pública federal o gobiernos de las entidades federativas, el Distrito Federal y Municipios" (fracciones XXV y XXXI del artículo 6).

f) Igualmente, la secretaría será la que tiene la facultad de "establecer y coordinar el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, así como el Sistema de Trazabilidad" (fracción XLVII del artículo 6); la cual se define en el artículo 4 como "serie de actividades técnicas y administrativas sistematizadas que permiten registrar los procesos relacionados con el nacimiento, crianza, engorda, reproducción, sacrificio y procesamiento de un animal, los bienes de origen animal, así como de los productos químicos, farmacéuticos, biológicos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos hasta su consumo final, identificando en cada etapa su ubicación espacial y en su caso los factores de riesgo zoonosanitarios y de contaminación que pueden estar presentes en cada una de las actividades".

g) Por su parte, será la secretaría la que "establecerá mediante disposiciones de sanidad animal, las características y especificaciones que deberán observarse para procurar el bienestar que todo propietario o poseedor de animales debe proporcionarles, a fin de que los inmunice contra las enfermedades y plagas transmisibles que los afecten y les proporcione la alimentación, higiene,



*transporte y albergue y en su caso entrenamiento apropiados conforme a las características de cada especie animal, con el objeto de evitar su estrés y asegurar su vida y su salud" (artículo 19); además, será la Secretaría la que "determinará los criterios y requisitos que deberán observarse mediante disposiciones de sanidad animal para el manejo y transporte de animales vivos, para procurar su bienestar, por lo que no entrañará maltrato, fatiga, inseguridad, condiciones no higiénicas, bebida o alimento, evitando el traslado de largas distancias sin periodos de descanso" (artículo 23).*

h) Por lo que hace a la **movilización de animales**, en la ley se incluye un capítulo específico (artículos 67 a 77) que parte de la premisa de que corresponde a la Federación a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, **ejercer de manera exclusiva la atribución** de determinar los requisitos zoonosanitarios que deben observar los interesados en movilizar mercancías reguladas en el territorio nacional **y que atendiendo a ello las autoridades estatales o municipales no podrán exigir mayores requisitos que los establecidos por dicha secretaría;**<sup>34</sup> dichos requisitos se resumen en los siguientes términos:

- La Secretaría podrá **suscribir convenios o acuerdos de coordinación** con los gobiernos de los Estados o del Distrito Federal, con la participación, en su caso, de los Municipios, con el objeto de coordinar acciones para la **vigilancia** del cumplimiento de las medidas zoonosanitarias que en materia de movilización de mercancías reguladas determine la secretaría.

- La **movilización de mercancías** reguladas en el interior del territorio nacional **estará sujeta a la expedición de los certificados zoonosanitarios de mo-**

<sup>34</sup> Por ejemplo, el artículo 67 dice textualmente:

"Artículo 67. Corresponde a la Federación por conducto de la Secretaría, **ejercer de manera exclusiva** la atribución de determinar los requisitos zoonosanitarios que deben observar los interesados en movilizar mercancías reguladas en el territorio nacional, por lo que las autoridades estatales o municipales no podrán exigir mayores requisitos que los establecidos por la propia secretaría.

"La secretaría podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados o del Distrito Federal, con la participación, en su caso, de los Municipios, con el objeto de coordinar acciones para la vigilancia del cumplimiento de las medidas zoonosanitarias que en materia de movilización de mercancías reguladas determine la secretaría."



**vilización** expedidos por dicha secretaría, previo cumplimiento de los requisitos correspondientes (artículo 68).

- La movilización de las mercancías podrá estar sujeta a rastreabilidad origen-destino cuando así lo determine la secretaría.

- La secretaría determinará mediante disposiciones de sanidad animal las características, requisitos o especificaciones que deberán reunir los vehículos y la transportación de animales vivos, bienes de origen animal y productos para uso o consumo animal, cuando impliquen un riesgo zoonosanitario o de contaminación de los bienes de origen animal.

- La secretaría **difundirá los puntos de verificación e inspección zoonosanitaria y que la inspección** de la documentación correspondiente se realizará en forma física o electrónica (artículo 71).

- La secretaría será la **autoridad facultada para autorizar o cancelar la operación de los puntos de verificación e inspección zoonosanitaria** y que la movilización de las mercancías reguladas se llevará a cabo únicamente en los puntos autorizados por la secretaría (artículo 72).

- Que la secretaría previo análisis, podrá autorizar la movilización en todo el territorio nacional de bienes de origen animal de las distintas especies que se procesen en establecimientos Tipo Inspección Federal, con **certificados zoonosanitarios de movilización**, siempre y cuando la materia prima no tenga restricción para la movilización y cuenten con un sistema de trazabilidad.

i) La ley también contempla un **capítulo específico sobre la trazabilidad** de animales (artículos 84 a 90); en los que, entre otras cuestiones, se mandata que será la Secretaría la que establecerá las bases para la implementación de los sistemas de trazabilidad de animales, los que garantizarán su rastreo; así como que ese sistema de trazabilidad de animales y bienes de origen animal, deberá definir el origen, procedencia, destino, lote, fecha de producción o fecha de sacrificio, fecha de empaque, proceso o elaboración, caducidad o fecha de consumo preferente e **identificación individual o en grupo de acuerdo a la especie de los animales vivos en específico**.





88. Esta regulación legal, por lo que hace a la sanidad animal, se complementa con lo dispuesto en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SAG/GAN-2015, Sistema Nacional de Identificación Animal para Bovinos y Colmenas, publicada el veintinueve de mayo de dos mil quince. En dicha normatividad se prevé fundamentalmente lo siguiente:

a) Su objeto es establecer las "*características, especificaciones, procedimientos, actividades y criterios para la identificación individual, permanente e irrepitable de los **bovinos** y colmenas, a efecto de fortalecer el control sanitario, asegurar la rastreabilidad, trazabilidad y apoyar el combate contra el abigeato de bovinos y colmenas*" (1.1.)

b) La vigilancia y aplicación de la NOM corresponde a la Secretaría de Agricultura, a los Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios, **en el ámbito de sus respectivas atribuciones** y circunscripciones territoriales, **de conformidad con los acuerdos de coordinación** respectivos (1.1.)

c) Es de observancia **obligatoria** "*para todos los **propietarios o poseedores, exportadores e importadores de bovinos** y colmenas; incluyendo a criadores, desarrolladores, introductores, engordadores, comercializadores, acopiadores, establecimientos de sacrificio, estaciones cuarentenarias y puntos de verificación zoonosanitaria*" (1.3).

d) Se establece que todos los ganaderos deberán identificar a sus animales bovinos a través de los servicios de una persona autorizada (TIA) por el Sistema Nacional de Identificación Animal para Bovinos y Colmenas (SINIDA); que actualmente y para lo que hace al ganado en general se le denomina Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado (SINIIGA).

e) El SINIDA, que es propiedad del Estado Mexicano, establecerá la identificación animal individual de carácter permanente e irrepitable de los animales regulados por la NOM, a fin de fortalecer el control sanitario, trazabilidad, movilización, desalentar el abigeato y el contrabando, etcétera. La identificación de los bovinos se realizará con la asignación de un número oficial de identificación basado en una secuencia alfanumérica, que asegura no ser reutilizado en al menos 20 años (5.1. y 5.7.)



f) Para lograr lo anterior, se coloca en cada bovino un dispositivo de identificación, aplicado en par. Para los bovinos, se compone de un arete tipo bandera y uno de disco. El arete de bandera se coloca en la oreja izquierda del animal y éste detenta un código de barras y un número alfanumérico, que entre otros aspectos refleja el país de origen del animal, la entidad federativa de origen del animal y el número de identificación individual del animal. El arete de disco se coloca en la oreja derecha, que también contiene impreso el carácter alfanumérico y a éste se puede agregar un dispositivo de radiofrecuencia para la localización del animal (6.1., 6.2. y 6.3.).

89. **Prevención y control de enfermedades transmisibles.** En complemento al control sanitario de productos y servicios, en el caso que nos ocupa también guarda relevancia la materia que se refiere a la prevención y control de enfermedades transmisibles. Ésta se encuentra regulada de la manera que sigue.

"ARTÍCULO 3o. En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general: ...

**"XV. La prevención y el control de enfermedades transmisibles; ..."**

"ARTÍCULO 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: ...

"B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

"I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, **XV**, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables; ..."

90. De estos preceptos se desprende que la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de servicios de salubridad general que



se refieran a la prevención y control de enfermedades transmisibles corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales. Es decir, es una facultad que ejercen en coordinación la Federación y las entidades, pero cuya organización, operación, supervisión y evaluación se asigna a las entidades federativas.

91. Recientemente, en la **controversia constitucional 22/2021 y en la acción de inconstitucionalidad 48/2021**, se establecieron las siguientes particularidades de esta materia:

a) Las entidades tienen competencia para organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud que se relacionen con dichas enfermedades. Como ha reconocido este Alto Tribunal –en particular en la acción de inconstitucionalidad 119/2008– la referencia a estos aspectos administrativos **implica una potestad legislativa, con el fin de respetar el mandato de concurrencia constitucional y para poder otorgar a las autoridades sanitarias locales un marco referencial de actuación.**

b) Tanto la Federación como las entidades pueden realizar actividades relacionadas con la prevención y control de las enfermedades transmisibles y vigilancia epidemiológica.

c) Existen obligaciones de actuación coordinada entre ambos órdenes de gobierno, que se desprenden por la prescripción de llevar a cabo de manera conjunta los programas de control y erradicación, así como las actividades de investigación.

d) Finalmente, hay aspectos de la materia de prevención y control de enfermedades transmisibles que son exclusivos de la Federación, como la facultad de emitir NOMs y decidir cuándo una enfermedad transmisible ha adquirido características epidémicas graves.

92. De igual manera, en estos precedentes, se manifestó que esta asignación competencial debe interpretarse en conjunto con el resto de la legislación que aborda este ámbito de salubridad, que se encuentran en el título octavo de la ley. En particular, en el artículo 134 se dice que la Secretaría de Salud y los



gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de **ciertas enfermedades**. Algunas de éstas pueden ser transmitidas por animales bovinos como: la rabia, la brucelosis, la tuberculosis, fiebre transmitida por piojos, etcétera.

93. En el artículo 135<sup>35</sup> se establece la facultad de coordinación de la Secretaría con las entidades federativas para el control o erradicación de enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general de la República. En el artículo 141<sup>36</sup> se detalla que la secretaria tiene la facultad para coordinar sus actividades con las entidades federativas en torno a la investigación, prevención y control de enfermedades transmisibles.

94. Por lo que hace a la especificación expresa sobre animales (no enfermedades), en el artículo 155<sup>37</sup> se dice que la Secretaría de Salud será la que determinará la forma de disponer de productos o cadáveres de animales cuando constituyan un riesgo de transmisión de enfermedades al ser humano. Mientras que en el artículo 156 se señala que se considerará peligroso para la salubridad general la tenencia de animales de cualquier tipo cuando sea fuente de infección de zoonosis, huésped intermediario de una enfermedad transmisible al ser humano o vehículo de enfermedad transmisible al ser humano a través de sus productos.

<sup>35</sup> "ARTÍCULO 135. La Secretaría de Salud elaborará y llevará a cabo, en coordinación con las instituciones del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas, programas o campañas temporales o permanentes, para el control o erradicación de aquellas enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general de la República."

<sup>36</sup> "Artículo 141. La Secretaría de Salud coordinará sus actividades con otras dependencias y entidades públicas y con los gobiernos de las entidades federativas, para la investigación, prevención y control de las enfermedades transmisibles."

<sup>37</sup> "Artículo 155. La Secretaría de Salud determinará la forma de disponer de los productos, subproductos, desechos y cadáveres de animales, cuando constituyan un riesgo de transmisión de enfermedades al ser humano o produzcan contaminación del ambiente con riesgo para la salud."

"Artículo 156. Se considera peligroso para la salubridad general de la República la tenencia, uso o aprovechamiento de animales de cualquier tipo, cuando sean:

"I. Fuente de infección, en el caso de zoonosis;

"II. Huésped intermediario de vehículos que puedan contribuir a la diseminación de enfermedades transmisibles al ser humano; y,

"III. Vehículo de enfermedades transmisibles al ser humano, a través de sus productos."



95. Además, en el artículo 157 se *"prohíbe la introducción o el transporte por el territorio nacional de animales que padezcan una enfermedad transmisible al ser humano, de cadáveres de aquéllos, así como el comercio con sus productos. Asimismo, se prohíbe la introducción o el transporte de animales que provengan de áreas que la autoridad sanitaria considere infectadas"*.

96. **Medidas de seguridad.** En adición a lo ya expuesto, una diversa facultad que debe valorarse a su vez para este caso es la que abarca la toma de medidas de seguridad. Ésta no se trata de una materia en específico o autónoma de la salubridad general, sino que es una facultad que se relaciona con muchas de las materias y facultades previstas en la propia ley; incluso, y por ejemplo, parte del control sanitario radica en la posibilidad de adoptar medidas de seguridad para su protección.

97. En ese tenor, la ley general contempla un capítulo específico (que forma parte del título décimo octavo de la legislación), en el que se detallan ciertas especificaciones y reglas comunes para las medidas de seguridad. En lo que nos es significativo para este caso, en los artículos 402 a 404<sup>38</sup> y 409 y 410,<sup>39</sup> se

<sup>38</sup> "Artículo 402. Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población. Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondieren."

"Artículo 403. Son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

"La participación de los Municipios y de las autoridades de las comunidades indígenas estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales."

"Artículo 404. Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

"I. El aislamiento;

"II. La cuarentena;

"III. La observación personal;

"IV. La vacunación de personas;

"V. La vacunación de animales;

"VI. La destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva;

"VII. La suspensión de trabajos o servicios;

"VIII. La suspensión de mensajes publicitarios en materia de salud;

"IX. La emisión de mensajes publicitarios que advierta peligros de daños a la salud;

"X. El aseguramiento y destrucción de objetos, productos o sustancias;



dice que las medidas de seguridad se dictarán por la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de la ley y de más disposiciones aplicables.

98. Asimismo, se señala que son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias; explicitándose como alguna de esas medidas de seguridad la destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva, el aseguramiento y destrucción de objetos, productos o sustancias, la suspensión de trabajos y servicios y la vacunación de animales.

99. **Vigilancia.** Adicionalmente, como ya se expuso, la ley general prevé la facultad de vigilancia en el cumplimiento de la misma. En el artículo 13, apartado A, fracción IX, se asigna a la Federación la facultad de "*ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general*". Mientras que, a las entidades federativas, en el apartado B, fracción VI, del mismo artículo 13, se establece que les corresponde "*vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables*". La vigilancia es genérica para la Federación y para las entidades federativas corresponde al de su ámbito de competencias.

---

"XI. La desocupación o desalojo de casas, edificios, establecimientos y, en general, de cualquier predio;

"XII. La prohibición de actos de uso; y,

"XIII. Las demás de índole sanitaria que determinen las autoridades sanitarias competentes, que puedan evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud.

"Son de inmediata ejecución las medidas de seguridad señaladas en el presente artículo."

<sup>39</sup> "Artículo 409. Las autoridades sanitarias competentes podrán ordenar o proceder a la vacunación de animales que puedan constituirse en transmisores de enfermedades al ser humano o que pongan en riesgo su salud, en coordinación, en su caso, con las dependencias encargadas de la sanidad animal."

"Artículo 410. Las autoridades sanitarias competentes ejecutarán las medidas necesarias para la destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva, cuando éstos constituyan un peligro grave para la salud de las personas.

"En todo caso, se dará a las dependencias encargadas de la sanidad animal la intervención que corresponda."



### Otras competencias relevantes

100. Finalmente, en adición a lo dicho sobre salubridad general, para resolver el caso también debe aludirse a lo previsto en la Constitución General sobre el comercio y las prohibiciones a las entidades federativas.

101. Por un lado, el artículo 73, fracciones IX y X, de la Constitución General, es claro al establecer que la Federación tiene competencias "*para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones*". Por otro lado, esta facultad guarda relación con, al menos, lo previsto en las fracciones IV, V y VI del artículo 117 constitucional (que son prohibiciones absolutas para las entidades federativas), así como con el artículo 131, párrafo primero, constitucional.<sup>40</sup>

102. De estas normas se desprende que la regulación del comercio es una facultad federal. Por su parte, los Estados tienen prohibido de manera absoluta

<sup>40</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"IX. Para **impedir que en el comercio entre entidades federativas** se establezcan restricciones.

"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 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: ...

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

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

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

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

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



gravar el tránsito de personas o bienes en el interior de la República; sean estos impuestos, derechos o cualquier otro gravamen que implique justamente la afectación en ese libre tránsito. Tampoco pueden, ni directa ni indirectamente, gravar o prohibir la entrada a su territorio estatal, ni la salida del mismo, de ninguna mercancía de origen nacional o extranjero.

103. Guarda especial atención lo expuesto en las citadas fracciones del artículo 117 constitucional. Éstas no han sido modificadas desde su inclusión original en la Constitución de mil novecientos diecisiete. Su razonabilidad es eminentemente histórica y tiene sus antecedentes en la Constitución de 1857 (originalmente, en el artículo 124, y después en las reformas de 1886 y 1896).

104. En particular, cabe detenernos en lo previsto en la **fracción V del artículo 117** constitucional; **la cual tiene dos ámbitos de aplicación diferenciados**. Uno, alude a un impedimento absoluto para las entidades federativas de imponer, directa o indirectamente, cualquier tipo de contribución a la entrada y salida de su ámbito territorial de mercancías, sean nacionales o extranjeras. Y dos, de manera concomitante, **no sólo contempla una prohibición fiscal, sino establece explícitamente que las entidades federativas no pueden "prohibir"**, ni directa ni indirectamente, la entrada o salida de su territorio de cualquier mercancía nacional o extranjera.

105. Es decir, a diferencia de las fracciones IV y VI del artículo 117 y el artículo 131, **la fracción V no se limita a un alcance fiscal o comercial**. Explícitamente alude a que no es posible "prohibir" la entrada o salida de mercancías, sin que ello se limite a normas tributarias o comerciales. Lo que busca la norma constitucional es evitar que las entidades federativas, por cualquier tipo de restricción normativa, directa o indirectamente, impidan la entrada o salida de una mercancía de su territorio estatal, por el mero hecho de pasar de un territorio a otro. Si no fuera así, y la pretensión fuera únicamente de régimen fiscal, no hubiera tenido sentido que el Poder Constituyente originario hubiere incluido la palabra "*prohibir*", pues hubiera bastado la referencia a la prohibición de "gravar".

106. Ahora, en relación con todos estos artículos, esta Suprema Corte cuenta con varios precedentes históricos; sin embargo, nos enfocaremos en un par





de ellos, al ser donde explícitamente hemos abordado problemáticas relacionadas con la circulación de animales en el territorio nacional.

107. El primer precedente relevante es la citada **controversia constitucional 1/2001**. Como apuntamos, ese asunto tuvo como materia una resolución de la Comisión Federal de Competencia y la entonces vigente Ley Federal de Sanidad Animal. El Pleno llegó a una conclusión positiva, declarando la invalidez de los artículos 14 y 15 de la referida ley, pues si bien los Estados se encuentran impedidos para prohibir o grabar la entrada o salida de su territorio de mercancías, ello no le daba facultades a la Federación de instituir un medio de control constitucional a través de una ley secundaria. En estos artículos se permitía a la Comisión declarar la invalidez de los actos de las autoridades federales que violaran la fracción V del artículo 117 constitucional.

108. Si bien la conclusión no es relevante por sí misma para nuestro caso, sí lo son un par de consideraciones. En la sentencia (páginas 138, 148 y 149) se lee que la fracción V del artículo 117 constitucional debe entenderse en correlación con el resto de la Constitución, pues lo que busca es asegurar la rectoría del desarrollo económico nacional y desalentar las conductas históricas (previas a la Constitución de 1917) que impedían la libre circulación de personas y bienes dentro del territorio nacional.

109. Por su parte, el segundo precedente relevante es la ya referida **controversia constitucional 63/2009**.<sup>41</sup> Aquí, el Poder Ejecutivo de la Federación demandó la invalidez de un Decreto del Estado de Colima "*que contiene las disposiciones que deberán acatar los productores e introductores para la movilización de ganado porcino, carne en canal o procesado*" en dicha entidad fe-

<sup>41</sup> Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, en el sentido de que el decreto impugnado únicamente viola la esfera federal en materia de salubridad general, Zaldívar Lelo de Larrea con las salvedades expresadas por el señor Ministro Cossío Díaz y en contra de las consideraciones que involucran problemas de comercio, Pardo Rebolledo con las salvedades expresadas por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández votaron en contra.



derivativa. El Pleno declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de dicho decreto, pues resultaba violatorio de las fracciones IX y X del artículo 73 de la Constitución General.<sup>42</sup>

110. A decir del Pleno, las obligaciones impuestas en el decreto tendieron a impedir la libre movilización e introducción del ganado porcino al territorio del Estado, al condicionar su entrada al cumplimiento de los diversos requisitos contenidos en tal decreto, consistentes, entre otros: en obtener constancia de registro foliado y credencial que acredite al interesado como persona dedicada a la actividad porcícola, exhibir tal documento en cada ocasión que solicite el permiso de internación de ganado o producto al Estado de Colima; **someter el ganado a los procesos de inspección sanitaria a través de los puntos de verificación interna fitozoosanitaria del Estado**; obtener al efecto la constancia correspondiente y en aquellos casos en que únicamente se utilice al Estado de Colima como vía de tránsito, para trasladar el ganado porcino a algún otro Estado de la República Mexicana, se deberá cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas en la materia, flejar de origen el transporte y **permitir que tales requisitos sean supervisados en los puntos de inspección y verificación interna fitozoosanitarios de la entidad**, supervisándose al efecto el traslado de la mercancía, procurando que la vía de tránsito a otra entidad sea la más cercana a su destino final y ajustarse al horario previamente establecido en el decreto.

111. Incluso, en la sentencia (páginas 59 y ss.) se destacó explícitamente que la entonces Ley Federal de Sanidad Animal ya establecía que es a la autoridad federal a la única que le corresponde, **de manera exclusiva**, la de determinar los requisitos zosanitarios que deben observar los interesados en movilizar mercancías reguladas en el territorio nacional.

<sup>42</sup> En sus votos, los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Silva Meza sostuvieron que la razón primigenia de inconstitucionalidad era una violación a la salubridad general, ya que el control animal es una facultad que le corresponde en única instancia a la Federación al formar parte del control sanitario de productos y servicios.



**VIII.2. Análisis de los artículos 3o., fracción IX; 3 Ter, fracción XV; 63, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto; 70, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto; 72; 76, y 131**

112. Expuesto todo lo anterior, pasamos al análisis de las normas reclamadas. El texto de las disposiciones normativas que se analizan en este subapartado es el siguiente (se transcribe el texto total vigente y se resalta en negritas el contenido impugnado que se analiza en la sentencia):

"ARTÍCULO 3o. Para los efectos de esta Ley, se formulan las siguientes definiciones: ...

**"IX. Ganado Mostrenco: Ganado abandonado o perdido cuyo dueño se ignore; los no señalados y no herrados que no pertenezcan al dueño del terreno en que pastan o agostan; aquel cuyo fierro o señal no sea posible identificar, y todos los que ostenten marcas y otros sistemas de identificación de los aquí previstos, que no se encuentren registrados conforme a esta Ley y demás normativa aplicable; ..."**

"ARTÍCULO 3o. Ter. El Titular del Ejecutivo del Estado por conducto del Titular de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca, además de las facultades establecidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tendrá las siguientes:

"...

**"XV. Crear, modificar o suprimir los puntos de verificación estatal previa solicitud justificada de la subsecretaría; ..."**

(REFORMADO POSTERIOR A LA DEMANDA: G.O. 15 DE JULIO DE 2021)

"ARTÍCULO 63. La dirección, escuchando las necesidades de los Productores, Asociaciones Ganaderas o Uniones Ganaderas Regionales del Estado, elaborará un dictamen de justificación el cual presentará y autorizará la Subsecretaría, la que en su caso, dividirá el territorio veracruzano en zonas de inspección ganadera, mismas que tendrán la función de verificar en el caso de las competencias del Estado, la acreditación de la legítima procedencia de las mer-



cancias reguladas pecuarias en tránsito considerando las características y origen de las cargas y en el caso de la sanidad, la verificación de la movilidad pecuaria, se realizará previa autorización de la autoridad federal competente.

(REFORMADO POSTERIOR A LA DEMANDA: G.O. 15 DE JULIO DE 2021)

"Se establecerán Puntos de Verificación Estatal (PVE), mismos que tendrán como objetivo salvaguardar el cumplimiento de la presente Ley y su Reglamento, a través de personal debidamente autorizado por la Secretaría; así como de apoyar a las autoridades competentes, en caso de que éstas, al realizar operativos de cumplimiento legal, realicen detenciones de ganado por presunción de delito de abigeato, apoye a su correcto resguardo y este se realice en corrales acordes a la zona zoonosanitaria correspondiente, de conformidad a las normas sanitarias aplicables, evitando se violente el estatus zoonosanitario del Municipio en el que ocurra la detención.

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"En el caso de las acciones para la vigilancia del cumplimiento de las medidas zoonosanitarias que en materia de movilización de mercancías reguladas que establece la Ley Federal de Sanidad Animal, se solicitarán y operarán las zonas de inspección ganadera, de conformidad a la normativa que las regule y autorizadas por la autoridad competente, de acuerdo a las características y necesidades del Estado en materia de sanidad.

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"En zonas de inspección ganadera solicitarán, el dictamen técnico de justificación, donde como mínimo deberá contener el tipo de verificación que se realizará, la necesidad que se cubre, el impacto de su implementación y el alcance en el Estado. Este dictamen se realizará con independencia de los requerimientos que para tal efecto soliciten las demás autoridades competentes en caso de así requerirse.

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"El dictamen técnico de justificación, lo elaborará la dirección y deberá contar con evidencia documentada del visto bueno de la subsecretaría, y la autorización de la secretaría. Por lo cual los puntos de verificación estatal, como las zonas de verificación ganadera en materia de sanidad serán ope-



rados por profesionistas que acrediten cumplir con los requisitos normativos para cada fin específico y su contratación obedecerá a las necesidades del programa, por lo que en caso de incumplimiento podrá ser rescindido de su actividad.

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"Es obligación de los conductores de vehículos de carga, pasajeros, turismo o privado que transporten mercancías reguladas en materia de sanidad y por la presente Ley, detenerse en las zonas de inspección ganadera que establece el presente artículo, y dar las facilidades para la verificación del ganado, producto o subproducto; así como obedecer los señalamientos e indicaciones que el personal de inspección le comunique con motivo de la verificación."

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 70. Toda conducción de ganado deberá ampararse con el documento denominado 'Guía de Tránsito' que será expedido por la Asociación Ganadera Local respectiva, con autorización del presidente municipal, debiendo dicho documento ir acompañado de los recibos de pago de impuestos, cuando éstos se causen, además se acompañarán de un certificado zoonosanitario y factura electrónica que legitime la operación de compraventa cuando de ello se trate. En los casos de partidas de ganado que se transporten en varios vehículos, cada uno de ellos deberá ir provisto de la referida documentación, con excepción de la factura, que podrá amparar a todos, debiendo presentarse para su revisión en la caseta respectiva, por quien conduzca el primer vehículo. Todas las Guías de Tránsito deberán ser autorizadas por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca, y se expedirán a través del programa Guía Electrónica Veracruzana (GEVER) autorizada para su expedición; las Guías de Tránsito emitidas por el programa electrónico son de carácter regulatorio en materia de trazabilidad y sanidad animal.

"En caso de existir algún inconveniente derivado de la autorización del Municipio, será la Subsecretaría la encargada de dar solución al mismo.

"Cuando para una movilización se requiera la expedición de un certificado zoonosanitario o de garrapata, éstos serán elaborados por médicos ve-



**terinarios zootecnistas acreditados por la autoridad responsable en materia de sanidad animal de acuerdo con lo estipulado en la Ley Federal de Sanidad Animal y su Reglamento, así como las normas oficiales mexicanas en la materia.**

(REFORMADO POSTERIOR A LA DEMANDA: G.O. 15 DE JULIO DE 2021)

"El Gobierno del Estado de Veracruz, como agente involucrado en la sanidad animal de las mercancías pecuarias, acuícolas y pesqueras, sujetas a regulación, operará el Sistema Estatal de Trazabilidad, por lo que implementará el instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, que utilizarán los productores del Estado, mismo que deberá ser afín al Sistema Nacional de Trazabilidad Animal, regulado por la autoridad federal competente, y cumplir con los requisitos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas en la materia, además de interactuar con el Sistema Informático de Trazabilidad para las Mercancías Agropecuarias (SITMA), y todas las demás disposiciones que establezcan las normas emitidas por la autoridad competente, mediante la celebración de los convenios respectivos, en la medida de sus atribuciones. Será responsabilidad de la Subsecretaria a través de la Dirección, verificar el correcto uso del instrumento de verificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, así como establecer las medidas de control para la entrega de los mismos, en caso de que la autoridad competente determinara que tendrá el Estado la atribución de determinar su costo, este se determinará en el pleno del Comité de Origen y Trazabilidad, en caso contrario se supeditarán a lo establecido por la autoridad competente.

**"En casos urgentes, como epidemias e inundaciones en los que no dé tiempo para acudir a las oficinas de la Asociación Ganadera Local para la expedición de la Guía de Tránsito, los arreos de un potrero a otro podrán efectuarse comprobando la propiedad con la patente del criador o con la factura que acredite la propiedad y el instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal autorizado por el Estado.**

**"Los conductores de vehículos de carga, pasajeros, turismo o privado que transporten mercancías reguladas por la presente Ley, deberán asegurarse de que el cargamento cuente con el certificado zoonosanitario que avale la movilización correspondiente."**



(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 72. El ganado que transite sin estar amparado con la documentación que señala el artículo 70 de esta Ley, será detenido en las zonas de inspección ganadera establecidas de conformidad con la presente Ley, por las autoridades competentes autorizadas por la Secretaría, y se apoyará con las asociaciones ganaderas locales, para el resguardo de la carga en corrales adecuados y al estatus sanitario de la misma.

"En caso de que, como resultado de la verificación física del embarque, se observara omisión de la documentación, de carácter no gravoso, ésta será considerada como una omisión administrativa, por lo que se le concederá al conductor o propietario, un término de cuarenta y ocho horas para acreditar la propiedad, posesión o gestionar el trámite correspondiente, de no cumplir esta disposición, se harán de conocimientos (sic) los hechos probables constitutivos de delito a la Fiscalía General del Estado, para el ejercicio de sus funciones.

"Será considerada falta grave que el conductor que transite ganado, no cuente con la documentación que señala el presente artículo o al momento de la revisión física presente las irregularidades siguientes:

"I. No presente la guía de tránsito y la factura en original;

"II. La guía de tránsito no presente los sellos o las firmas a que haya lugar o presente alteraciones, tachaduras o enmendaduras (sello de la Asociación Ganadera local, nombre y firma del presidente de la Asociación Ganadera Local, nombre y firma del solicitante, nombre y firma del presidente municipal o responsable del H. Ayuntamiento);

"III. Los datos del vehículo, o del conductor, no coincidan con la persona que transite con la mercancía. (tipo de vehículo, marca, modelo, capacidad, color, placas. En caso de remolque tarjeta de circulación, nombre completo del conductor, licencia de conducir e identificación oficial), y

"IV. La información del ganado no coincida con la que se está transportando (verificación física de aretes y fierro).



"En su caso, el personal autorizado por la Secretaría, para operar los puntos de verificación estatal, hará de (sic) conocimiento los hechos a la Fiscalía General del Estado, por presunción de hechos que constituyen el delito de abigeato; el conductor o propietario del embarque quedará a disposición de las autoridades competentes, a efecto de que se realicen las investigaciones correspondientes, y se procederá al resguardo de la carga de conformidad a las normas sanitarias vigentes.

"Las acciones de supervisión a embarques de ganado para verificar la movilización, podrán realizarse por las autoridades competentes, con independencia de las que realiza el personal de la secretaría en los puntos de verificación estatal; si durante el ejercicio de sus funciones determinaran un incumplimiento legal, que presuma la comisión del delito de abigeato, deberán apoyarse con la asociación ganadera más cercana al hecho, o con las autoridades estatales en materia pecuaria, como puede ser el personal asignado como inspector local, supervisor de zona, médico veterinario regional en el punto de verificación estatal más cercano al hecho, o la dirección, para el correcto resguardo del ganado en tránsito, cumpliendo con normas sanitarias respectivas.

"La inspección realizada a los embarques de ganado y su cumplimiento documental quedará asentada al reverso de la guía de tránsito lo siguientes (sic): lugar de revisión, fecha y hora, nombre y firma del oficial, así como el número correspondiente de cada cuerpo de seguridad actuante.

"El ganado detenido por presunción de delito de abigeato cuyo dueño no aparezca o en su caso, no acredite la propiedad, concluidas las investigaciones por la autoridad competente, conforme a los tiempos y procedimientos legales correspondientes, la propiedad se adjudicará al Estado a través de la Secretaría.

"El ganado adjudicado a la secretaría, deberá ser revisado por el médico veterinario zootecnista regional o por quien para tal efecto designe la dirección, quien verificará el estado de salud del animal y elaborará un dictamen y en caso de portar enfermedades procederá a enviarlo a sacrificio a un rastro tipo TIF o municipal según corresponda. Si se trata de animales en





perfecto estado de salud se estará a lo dispuesto en las disposiciones jurídicas aplicables."

**"ARTÍCULO 76. Quienes transporten ganado, cualquier producto o subproducto del mismo, deberán informar mensualmente a la presidencia municipal del lugar de donde partan y sobre los movimientos de tránsito realizados.**

**"En caso de incumplimiento, se procederá a levantar la infracción establecida en el apartado de infracciones de la presente ley, debiendo imponerle el supervisor de zona, o el inspector local."**

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"ARTÍCULO 131. Las infracciones a lo dispuesto por esta Ley serán sancionadas por: Inspectores locales, supervisores de zona, médicos veterinarios zootecnistas regionales autorizados por la secretaría, a través de la subsecretaría, o por la dirección, de conformidad con la presente ley. El cobro de las mismas se realizará por la OVH y, a solicitud de la subsecretaría, la recaudación correspondiente será utilizada, exclusivamente, para la operación de las zonas de inspección ganadera en el Estado, o para lo dispuesto en el artículo 99 de la presente ley, relativo al mejoramiento y tecnificación de la ganadería.

"Son Infracciones a la presente ley:

"I. Incumplimiento a lo establecido en el artículo 5, será acreedor a una infracción de 5 hasta 20 UMAS;

"II. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 25, será acreedor a una infracción de 5 hasta 20 UMAS;

"III. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 33, será acreedor a una infracción de 5 hasta 20 UMAS;

"IV. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 35, será acreedor a una infracción de 5 hasta 20 UMAS;



"V. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 37, será acreedor a una infracción de 5 hasta 20 UMAS;

"VI. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 40, será acreedor a una infracción de 5 hasta 200 UMAS;

"VII. Incumplimiento en relación a lo establecido en los artículos 72, 73 y 78 será acreedor a una infracción de 20 hasta 500 UMAS;

"VIII. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 74, será acreedor a una infracción de 50 hasta 500 UMAS;

"IX. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 75, será acreedor a una infracción de 50 hasta 100 UMAS;

**"X. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 76, será acreedor a una infracción de 5 hasta 10 UMAS;**

"XI. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 77, será acreedor a una infracción de 30 hasta 200 UMAS;

"XII. En relación a lo establecido en los artículos 83 y 84, en caso de reincidencia será acreedor a una infracción de 5 hasta 10 UMAS;

"XIII. Incumplimiento en relación a lo establecido en el artículo 102, será acreedor a una infracción de 5 hasta 10 UMAS;

"XIV. A las personas que violen alguna de las disposiciones a que se refiere el capítulo décimo 'SANIDAD ANIMAL' (artículos 96 al 113), se les impondrá una sanción de quince días a seis meses de prisión y una infracción entre 30 y 1,000 UMAS teniendo en consideración lo siguiente:

"a) En el caso del artículo 100 de 50 hasta 200 UMAS;

"b) En el caso del artículo 101 de 50 hasta 200 UMAS;



"c) En el caso del artículo 102 de 50 hasta 200 UMAS;

"d) En el caso del artículo 103 de 50 hasta de 200 UMAS;

"e) En el caso del artículo 105 de 50 hasta 100 UMAS;

"f) En el caso del artículo 106 de 200 hasta 500 UMAS, esta infracción se levantará a quién expida la guía sanitaria o de tránsito durante la declaratoria de infección;

"g) En el caso de los artículos 108 y 109 de 200 hasta 500 UMAS;

"h) En el caso del artículo 110 de 30 hasta 50 UMAS;

"i) En el caso del artículo 111 a los médicos veterinarios zootecnistas, tanto oficiales como particulares, que no expidan certificado de vacunación con las especificaciones que marca la ley, serán acreedores a una infracción de 30 hasta 100 UMAS; y,

"j) En el caso del artículo 113 de 30 hasta 300 UMAS;

"La reincidencia se sancionará con prisión de seis meses a dos años y una infracción de 500 hasta 1000 UMAS; observándose en ambos casos las disposiciones contenidas en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y el código adjetivo correspondiente.

"XV. Hacer parecer como nacido en el Estado al ganado proveniente de otra Entidad, será acreedor a una infracción de 50 hasta 200 UMAS;

"XVI. Comercializar leche para consumo humano que esté adulterada, sucia o contaminada, será acreedor a una infracción de 50 hasta 200 UMAS;

"XVII. Utilizar un instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal, que no esté asignado a la Unidad de Producción Pecuaria (UPP), será acreedor a una infracción de 50 hasta 200 UMAS;



**"XVIII. Evadir, no detenerse o negarse a retornar a las zonas de inspección ganadera del Estado, sean para aplicación de normas estatales o federales, será acreedor a una infracción de 50 hasta 100 UMAS;**

"XIX. No permitir que se realicen verificaciones e inspecciones por parte de las autoridades competentes, será acreedor a una infracción de 50 hasta 100 UMAS;

**"XX. Expedir documentación de tránsito de animales, cuya propiedad zoonosanitaria no esté debidamente acreditada, será acreedor a una infracción de 90 hasta 200 UMAS;**

"XXI. No colaborar en las acciones y financiamiento de las campañas contra las enfermedades de animales, será acreedor a una infracción de 50 hasta 100 UMAS;

**"XXII. Asentar datos falsos en la guía de tránsito o para la obtención del instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal autorizado por el Estado, de 50 hasta 100 UMAS;**

**"XXIII. No cancelar con matasellos la guía de tránsito y demás documentación de movilización, será acreedor a una infracción de 50 de hasta 100 UMAS; y,**

"XXIV. Introducir ganado al rastro por una persona distinta a la que aparece en la guía de tránsito, será acreedor a una infracción de 100 hasta 200 UMAS.

"En los casos no especificados por esta Ley, las sanciones pecuniarias a que la misma se refiere, serán fijadas por la normativa municipal correspondiente.

"La aplicación de las sanciones por las infracciones cometidas, se realizarán sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos."



113. Como ya lo adelantamos, este Tribunal Pleno considera que son **parcialmente fundados** los conceptos de invalidez del Poder Ejecutivo Federal; lo que lleva a la declaratoria de **inconstitucionalidad** de diversos párrafos o artículos impugnados y al reconocimiento de constitucionalidad de otros (que no requieren ser invalidados para solucionar la violación de competencias advertida).

114. En suma, esta Corte estima que el legislador veracruzano invadió la esfera de competencias asignada a la Federación en materia de salubridad general (control sanitario de productos y servicios), transgrediendo los artículos 4o., tercer párrafo, 73, fracción XVI, y 117, fracción V, de la Constitución General.

115. Esto, pues la normatividad que se le impugna no se limitó a la vigilancia de dicha materia, a su coordinación con la Federación, ni al ejercicio de sus facultades en materia de prevención y control de enfermedades transmisibles. Los diferentes supuestos y requisitos exigidos por el Estado de Veracruz en la normatividad reclamada en realidad establecieron un modelo de verificación y movilidad de ganado, que es ajeno a su ámbito competencial; el cual no se puede justificar bajo la mera idea de evitar el abigeato. Por su parte, se estima también que el sistema normativo implementado impone restricciones indirectas a la entrada y salida de ganado al interior del Estado; violando con ello una de las prohibiciones absolutas a las entidades federativas en materia de movilización de bienes al interior de los Estados.

#### Razones de invalidez

116. Como se puede observar de lo transcrito, el contenido de las normas impugnadas es complejo. Eso hace que la respuesta a los conceptos de invalidez no sea tan simple como parece. Es claro que el control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación es una facultad reservada a la Federación, en donde las entidades federativas participan de conformidad con los acuerdos o convenios y únicamente para efectos de su vigilancia.

117. No obstante, como se intentó dejar entrever al exponer todo el parámetro de regularidad, al estar imbricados animales, guardan relación otros ámbitos de la salubridad general, que no están asignados su organización y operación a la Federación. Tal es el caso de la prevención y control de enfermedades



transmisibles: los animales y, en particular, el ganado, puede transmitir enfermedades. También pueden verse involucradas facultades relacionadas con la vigilancia de la salubridad general o, como dicen las autoridades demandadas, la protección contra el abigeato.

118. En ese sentido, dada la complejidad del sistema normativo cuestionado, en su interrelación con diversas facultades, el punto fino para dar respuesta a cada uno de los argumentos de los conceptos de invalidez y de los informes, es atender materialmente al contenido normativo y al sistema generado por el legislador veracruzano.

119. Para ello, es necesario determinar cuál es el objeto general de la Ley Ganadera veracruzana, cuáles son las implicaciones de las disposiciones normativas cuestionadas y qué pretendió el legislador veracruzano tanto al emitir las normas reclamadas, como al hacer una reforma parcial posterior:

a) El objeto de la ley es regular las formas y procedimientos para adquirir, transmitir, acreditar y proteger la propiedad del ganado, así como la **movilización del ganado**, productos y subproductos pecuarios en territorio estatal y el fomento, organización, mejoramiento, desarrollo, productividad, aprovechamiento, industrialización, comercialización, **sanidad** y protección a la ganadería del Estado (artículo 1).

b) La ley local debe ser cumplida por toda persona física o moral que se dedique a la cría, reproducción o explotación de ganado bovino, caballar, mular, asnal, ovino, caprino, porcino, aves de cualesquiera de sus especies, conejos y animales de peletería (artículo 2).

c) Existe un capítulo sobre "*Propiedad, Marcas y Señales de Ganado*". En particular, en el artículo 27, se establece que la propiedad del ganado se acredita: "I. Con la patente actualizada que ampare el fierro criador, marca de herrar o tatuaje para el ganado mayor; II. **Con el arete del Sistema Nacional de Identificación Ganadera**; III. Con la escritura pública o privada; IV. Con la factura expedida por la Asociación Ganadera Local; V. Con la señal de sangre para el ganado menor; y VI. Con los demás medios de prueba establecidos por la Ley."



d) Asimismo, existen dos capítulos que se denominan "*Del Servicio de Inspección*" y de "*Vigilancia y Movilización del Ganado*", que son los que integran la mayoría de las normas reclamadas. Conforme a éstos, para el legislador estatal, es obligatoria la inspección del ganado para **verificar su sanidad**, el pago de los impuestos **y la comprobación de propiedad o posesión** (artículo 61); labor que podría tener lugar en el campo/estabulado donde se encuentre el ganado, el lugar en donde va a sacrificarse el ganado, cuando el ganado está en tránsito, etcétera (artículo 62).

e) Previo a la **reforma impugnada**, para lograr lo anterior, la ley establecía facultades genéricas de inspección a través de supervisores e inspectores. No había un sistema de trazabilidad ni puntos estatales de verificación.

- Se regulaba una "**Guía de Tránsito**", expedida por la Asociación Ganadera, con autorización del presidente municipal, para cualquier movilización de ganado. En esta guía se incluían datos sobre los animales, en especial el número de arete del Sistema Nacional de Identificación Individual (SINIIGA), y la misma se obtenía mediante el pago de un derecho. Ese documento debía ir acompañado de los recibos de pago de impuestos y, en su caso, de certificado de garrapata, certificado zoosanitario y factura electrónica que legitime la operación de compraventa.

- Si se transitaba sin estar acompañado de la referida documentación, se hará una detención con la intervención de las Asociaciones Ganaderas y se le concederá al conductor o propietario que moviliza ganado un término de 48 horas para acreditar la propiedad, posesión o gestionar la guía de tránsito correspondiente.

f) Sin embargo, al llevar a cabo la **reforma impugnada** de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, el legislador generó un nuevo modelo de inspección y verificación. Entre otras cuestiones:

- Se facultó a la autoridad a elaborar un **dictamen técnico de justificación**, a fin de vigilar el cumplimiento legal (pago de impuestos y comprobación de propiedad/posesión) y la sanidad de la movilidad animal (artículo 63).



- Se establecieron **Puntos Estatales de Verificación** (PVE), con el objeto precisamente de poder implementar las facultades de verificación e inspección (artículos 63 y 70).

- Se reiteró la necesidad de obtener una "**Guía de Tránsito**" local para la movilización de animales, pero se modificaron sus condiciones de aplicación. Ahora, se dice que esta guía será autorizada por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y se expedirá a través del programa "Guía Electrónica Veracruzana" (GEVER), mediante el pago de los derechos correspondientes (artículos 70 y quinto transitorio).

- Se establece que el Gobierno del Estado de Veracruz, como agente involucrado en la sanidad animal, determinará un instrumento de identificación para trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal; el cual **utilizarán los productores del Estado** y deberá cumplir con las necesidades de información trazable para rastreabilidad (artículo 70, párrafo cuarto). Este sistema deberá ser afín al Sistema Informático de Trazabilidad de las Mercancías Agropecuarias, Acuícolas y Pesqueras de la Secretaría Federal (artículo séptimo transitorio), se deberá establecer en un plazo de 60 días naturales, escuchando las propuestas de los productores a través del Comité de Origen y Trazabilidad (artículo sexto transitorio) y se ordenó sustituir el sistema de trazabilidad federal SINIIGA por el sistema de trazabilidad y rastreabilidad estatal (artículo octavo transitorio).

g) Con **posterioridad a esta reforma impugnada**, como ya se explicó, el legislador veracruzano implementó ciertos cambios al modelo anterior, sin sustituirlo. En concreto, realizó lo siguiente:

- Manifestó expresamente que su intención era, entre otras cuestiones, la protección contra el abigeato.

- Se eliminaron los transitorios de la anterior reforma, en el que: se exigía el cobro de derechos por la Guía de Tránsito, se imponía un límite para la implementación del sistema estatal de trazabilidad y se ordenaba la sustitución del sistema de trazabilidad bovino federal por el estatal.

- Se señala que el dictamen técnico de justificación sólo se utilizará con el objeto de verificar "*las competencias del Estado*".





- Se establece que el sistema de trazabilidad y rastreabilidad de movilidad animal local se exigirá a "*los productores del Estado*"; explicitándose en el articulado (ya no en transitorios) que deberá ser afín al sistema nacional de trazabilidad, cumplir con las NOMs aplicables e interactuar con el Sistema Informático para las Mercancías Agropecuarias (SITMA).

- Se sostiene que la guía de tránsito, expedida por la GEVER, será "*aplicable únicamente a los productores del Estado, tratándose de productores de tránsito nacional la verificación se realizará de acuerdo a la normatividad que les sea aplicable*" (reforma posterior a artículo 71).

120. En suma, las normas subsistentes reclamadas (que se transcribieron al inicio de este apartado) lo que implementan es un modelo en el que se requiere una guía de tránsito para la movilización de animales, que opera a partir del ejercicio de facultades de verificación de la autoridad estatal en el que podrán establecerse puntos de verificación estatal. Guía que sólo es aplicable para los productores del Estado.

121. Este Tribunal Pleno estima que **sí existe la violación de competencias** aludida por el Poder Ejecutivo actor; esto, a pesar del contenido vigente de normas relacionadas con las ahora cuestionadas, que fueron objeto de una reforma posterior por el legislador veracruzano.

122. Por un lado, esta Corte no acepta la regularidad constitucional de una facultad genérica de creación e instauración de puntos de verificación estatal. Primero, tratándose del control sanitario de productos y servicios, la Federación es la que tiene la competencia en dicha materia. Es por eso que la propia Ley Federal de Sanidad Animal (artículos 71 y 72) ya establece quiénes son las autoridades competentes y cómo se regulan los puntos de verificación; inclusive, la legislación federal es explícita al señalar que la **autoridad federal es la única que está autorizada para autorizar o cancelar puntos de inspección.**

123. Segundo, esta Suprema Corte **tampoco observa** cómo la regulación reclamada sobre los puntos estatales de verificación en realidad se aleja de ejercer un control sanitario, para enfocarse en competencias que sí le corresponden al Estado, que hagan viable la posibilidad del legislador local de implementar



"puntos estatales de verificación"; por ejemplo, justificarse a partir de la materia penal o, en su caso, el ejercicio de su competencia sobre prevención de enfermedades como parte de la salubridad general. El Estado insiste en que sus puntos de verificación se utilizarán sólo en el ámbito de sus facultades.

124. Al respecto, en principio, la literalidad de los preceptos reclamados no apoya esta postura. Por el contrario, uno de los párrafos reclamados (párrafo quinto del artículo 63) es explícito al mencionar que los puntos estatales de verificación son "*zonas de verificación ganadera en materia de sanidad*".

125. Por su parte, cabe resaltar que la implementación de los puntos de verificación en la legislación federal de sanidad animal es compleja. No se basa simplemente en aceptar una especie de puntos de revisión o "*check points*". Hay un cúmulo de requisitos y especificaciones que hacen operable dicho sistema y razonable que se puedan establecer puntos de verificación para el control sanitario de los animales. Por ejemplo, se regulan medidas zoonosológicas, campañas, reglas de movilización. Es a través de todo ello que, en su caso, puede guardar sentido esta incidencia en los derechos de las personas que tienen/transportan animales.

126. Así, aunque de manera abstracta es posible apreciar que los puntos de verificación estatales pueden relacionarse con la facultad de prevención y control de enfermedades transmisibles; ello no los vuelve automáticamente constitucionales. Aceptar puntos de verificación estatales, bajo la mera y simple conjetura de que servirán para "prevenir" enfermedades transmisibles, no nos parece razonable en las circunstancias en las que nos encontramos. Más, cuando es evidente la forma en que estos puntos de verificación se establecen y regulan en la ley ganadera.

127. Es decir, si vemos la regulación tal como fue emitida por el legislador veracruzano, el quién, el cuándo o el cómo de estos puntos de verificación no está realmente orientado a proteger, por ejemplo, a la población en contra de las enfermedades transmisibles por parte del ganado. Más bien, de la interpretación global de la ley y de los artículos reclamados se desprende que lo que se busca es un control en la identificación del ganado y en la manera de movilización de los mismos, cuya relación es directa con la sanidad animal (como lo explicamos en párrafos previos).



128. En la misma tónica, este Tribunal Pleno estima que claramente las entidades federativas tienen competencias en materia penal local, que es esencialmente estatal y que abarca la prevención, investigación y persecución de delitos en términos de los artículos 21 y 124 constitucionales. Sin embargo, se considera que la mera existencia de esa facultad tampoco vuelve necesariamente constitucionales los puntos de verificación estatal.

129. Es decir, ¿puede justificarse un punto de verificación local solamente bajo la idea de prevenir o combatir el delito de abigeato? Este cuestionamiento es relevante, pues la autoridad demandada intenta en su informe convalidar toda su actuación en la protección contra el abigeato e, incluso, en la reforma posterior que se hizo a la ley (con la que el legislador pretendió dejar sin efectos el asunto), se puede apreciar en su procedimiento legislativo que su aludida intensión era modificar ámbitos de la ley para alegadamente combatir el referido delito.

130. Como lo adelantamos, nuestra postura es negativa. Es notorio que una gran parte de la legislación ganadera veracruzana está orientada a verificar quién es el propietario o poseedor del ganado; lo cual responde a una exigencia y preocupación histórica sobre el abigeato en toda la República. Empero, se insiste, esta mera preocupación no da pie a convalidar el ejercicio de competencias, tal como fue realizado por el legislador veracruzano.

131. El artículo 16 de la Constitución General y los precedentes de esta Suprema Corte<sup>43</sup> han sido explícitos sobre cuáles son los requisitos para afectar la propiedad/posesión de una persona o para restringir la libertad de movimiento de una persona y, al hacerlo, incidir en sus propiedades o posesiones, cuando dicha actividad estatal está encaminada a las finalidades penales. Bajo ese tenor, justificar los puntos de verificación estatales, en donde lo que busca el legislador veracruzano es poder limitar la circulación de las personas y verificar diversos documentos de los animales (como títulos de propiedad) para, presumiblemente, evitar el abigeato, es ir más allá de lo que constitucionalmente se permite para el combate de la generalidad de los delitos.

<sup>43</sup> La **acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada**, por ser uno de los últimos precedentes del Tribunal Pleno donde se deja claro los alcances de la autoridad en materia penal, detención y control preventivo.



132. Ni siquiera tratándose de los delitos más graves se acepta un control preventivo genérico, ausente de cualquier justificación razonable previo a la intervención en la libertad/propiedad/posesión de una persona. Inclusive, el control preventivo provisional se respalda a partir de una sospecha razonable de que se acaba de cometer un delito. **Con el punto de verificación estatal, tal como está regulado en Veracruz, no existe ni siquiera tal sospecha.** Se trata de la implementación de una zona donde, por el mero paso, se exigirá a las personas que acrediten que no están cometiendo el delito de abigeato.

133. Todo lo anterior guarda relación a su vez con nuestra postura de invalidez del requisito legal consistente en la "Guía de Tránsito" local impugnada. Concomitantemente a los puntos de verificación, el legislador modificó las condiciones de aplicación de dicha guía. Su objetivo primario es que "los productores estatales", para efectos de poder movilizar el ganado, tengan necesariamente que obtener dicho documento por parte de la autoridad estatal.

134. Para este Tribunal Pleno, es notorio que este requisito se relaciona con un ámbito de sanidad animal que es competencia de la Federación; lo que se refleja en Ley Federal de Sanidad Animal (artículo 67), que establece que es a la Federación la que le corresponde, de manera exclusiva, la atribución de determinar los requisitos zoonosanitarios que deben observar los interesados en movilizar bienes. Sin que las autoridades estatales puedan exigir mayores requisitos.

135. Asimismo, la ley federal (artículo 68) es enfática en que será la autoridad federal la que emitirá el respectivo **certificado zoonosanitario de movilización**. Así, permitir que el Estado de Veracruz implemente de manera adicional otro tipo de "autorización" de movilización (eso es lo que materialmente es la guía de tránsito), en realidad involucra una incidencia en este control sanitario que se ejerce conforme a la normatividad federal. Inclusive, se genera una carga adicional en el Estado de Veracruz, que puede poner en entredicho el cumplimiento de la normatividad federal.

136. El hecho, como ya lo apuntamos, de que el Estado de Veracruz tenga facultades en materia de control y prevención de enfermedades y en materia penal, no cambia esta postura. Por un lado, la regulación normativa de esta "guía de



tránsito" en las disposiciones reclamadas, aunque de manera abstracta puede tener algún tipo de incidencia con la prevención de enfermedades, consideramos que tal como fue regulada en las normas reclamadas realmente no está orientada a proteger a la población de enfermedades transmisibles.

137. La reglamentación normativa de la guía de tránsito es evidentemente administrativa y busca un mero control del tránsito, para efectos de identificación y trazabilidad de animales. No se implementan mediante ella medidas de seguridad vinculadas con el control y prevención de enfermedades; ni se opera ni vigila mediante tal guía las diversas obligaciones impuestas en la Ley General de Salud en la materia. Cuestión que se hace evidente a través del texto de algunos de los párrafos reclamados, donde se dice que "*las Guías de Tránsito emitidas por el programa electrónico son de carácter regulatorio en materia de trazabilidad y sanidad*" (artículo 70, primer párrafo, reclamado).

138. Por su parte, es cierto que esta guía de tránsito otorga mayor información a la autoridad sobre la propiedad o posesión de los animales, lo que puede funcionar como una medida contra el abigeato. Sin embargo, se insiste, esta mera relación no es suficiente para convalidar nuestras preocupaciones constitucionales.

139. Uno, porque como mencionamos esta guía incursiona en un ámbito reservado a la Federación en materia de sanidad animal. Y dos, porque por más que el Estado esté interesado en combatir el abigeato, no es posible implementar medidas legislativas que en realidad generen una distorsión en el tránsito de mercancías en el propio Estado o entre entidades federativas.

140. Como apuntamos previamente, la fracción V del artículo 117 constitucional no sólo contiene una prohibición fiscal, sino también prohíbe que, directa o indirectamente, se afecte la entrada a un territorio estatal o la salida del mismo de alguna mercancía nacional o extranjera. En el caso, de manera indirecta, la exigencia de una guía de tránsito que deben cumplir los "productores del Estado", lo que ocasiona es una carga para que estas personas puedan movilizar su ganado hacia otra entidad federativa.

141. Es decir, el libre tránsito de mercancías no sólo lo tienen los productores de ganado de otra entidad federativa, sino también los propios veracruzanos.



Así, la exigencia de una guía de tránsito lo que ocasiona a estos productores locales es que, para poder movilizar su ganado hacia afuera del territorio estatal, deban necesariamente obtener una guía de tránsito local. Esto, de manera indirecta, imposibilita un libre tránsito de mercancías por parte de los ganaderos, aun cuando sean los "productores" estatales.

142. Razonamiento de invalidez que también alcanza a lo previsto específicamente en el **artículo 76 cuestionado**. Si bien en este no se encuentra una referencia a los puntos de verificación o las guías de tránsito, requerir a su vez un informe mensual a la autoridad municipal a las personas que transportan ganado, implica una incidencia indirecta a la circulación de mercancías en territorio estatal y entre Estados que afecta la aludida prohibición de la fracción V del artículo 117 constitucional. Sin que se advierta una razón diferenciada que nos lleve a convalidar esta obligación adicional impuesta a los ganaderos. Cuando las reglas de movilización, para efectos de la sanidad, ya se encuentran en la Ley Federal de Sanidad Animal.

143. No es obstáculo para todo lo anterior que el Estado de Veracruz cuente con facultades de vigilancia en la Ley General de Salud y que exista el "*Convenio de Coordinación para realizar acciones de verificación e inspección vinculadas al control de la movilización agropecuaria, acuícola y pesquera, que celebran la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*", publicado en el Diario Oficial el lunes trece de febrero de dos mil veinte y veinte hasta el treinta de noviembre de dos mil veinticuatro.

144. A nuestro juicio, es evidente que la vigilancia depende de las facultades que realmente pueden ejercer las autoridades estatales y, además, cuando se ejercen facultades de colaboración en la vigilancia de la sanidad agropecuaria mediante convenio, se hace siguiendo y cumpliendo normatividad federal; no normatividad estatal. Por algo se requiere un convenio, al ser una facultad originalmente federal.

145. Además, tampoco estamos en el caso de que las normas reclamadas sean disposiciones que busquen más bien dar operatividad a las facultades de colaboración y vigilancia, que haga necesario emitir un pronunciamiento si las entidades federativas pueden agregar este tipo de normas. En el caso, es notorio



que las normas reclamadas agregan guías de tránsito y puntos de verificación estatal, para sus propios propósitos.

### Declaratorias de invalidez

146. En consecuencia, para solucionar las diferentes deficiencias advertidas en los párrafos previos, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que debe declararse la **inconstitucionalidad únicamente** de los **artículos 3 Ter, fracción XV; 63, párrafos cuarto, quinto y sexto; 70, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto; 72; 76, y 131, fracciones X, XVIII, XX, XXII, en la porción normativa que dice "en la guía de tránsito o", y XXIII** reclamados de la Ley Ganadera de Veracruz. En cambio, se **reconoce la validez** de los **artículos 3o., fracción IX, y 63, párrafo tercero**, reclamados.

147. Las declaratorias de invalidez responden a que, como parte de un subsistema, en esos preceptos se regulan los puntos de verificación estatales o los requisitos y condiciones de aplicación de la guía de tránsito local. Si bien su contenido es complejo, se insiste, la invalidez total de todos estos contenidos obedece a que no se acepta la propia razonabilidad de existencia de esos puntos de verificación estatales o esas guías de tránsito locales. Por ende, no es necesario particularizar el análisis respecto a cada porción normativa, párrafo o precepto para efectos de su declaratoria de invalidez.

148. Aunque, en relación con el **artículo 131**, que es el que establece las sanciones, lógicamente sólo se decreta la invalidez de las fracciones que están vinculadas con las reglas de movilización, los puntos de verificación y/o las guías de tránsito; lo cual equivale a **invalidar únicamente las fracciones X, XVIII, XX, XXII (en la porción normativa que dice "en la guía de tránsito o"), XXIII y XXIV de dicho artículo 131**. El **resto del precepto** no tiene incidencia a lo que ahora se analiza y debe **reconocerse su validez**.

149. Por su parte, en torno al resto del contenido impugnado que se examina en esta sección: se **reconoce la validez de la fracción IX del artículo 3**, pues se trata de una mera norma definitoria sobre el ganado mostrenco, cuya operatividad no es exclusiva en torno a los supuestos invalidez de la ley. También se **reconoce la validez del párrafo tercero del artículo 63**, ya que a pesar de



integrar el capítulo de inspección y estar inmerso en contenido normativo vinculado con los puntos de verificación, su regulación es autónoma a los mismos. En este párrafo se dice que deberán llevarse a cabo las acciones para la vigilancia encomendada por la Ley Federal de Sanidad Animal. Ello, si bien es redundante (pues tal obligación ya se encuentra en la normatividad federal), no genera una violación competencial al coincidir con la propia legislación federal y estar inmersa la facultad de vigilancia prevista en la Ley General de Salud. En este punto no hay en la Constitución o ley general una reserva de fuente.

### VIII.3. Análisis de los artículos 35, 77 y 114

150. Finalmente, resta por examinar la regularidad constitucional de los artículos 35, 77 y 114 de la Ley Ganadera veracruzana. El texto de estas normas es el siguiente:

"**ARTÍCULO 35.** Cuando la persona deje la actividad ganadera o bien no use el fierro, marca, señal, tatuaje o arete que tenga registrada, por estar utilizando otro, promoverá la cancelación del registro de aquél, dentro del término de un mes, contado a partir de la fecha en que deje de hacer uso del mismo.

(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"En caso de incumplimiento además de la infracción correspondiente, las Asociaciones Ganaderas, así como la Dirección, procederán a fijar avisos comunicando a los productores pecuarios, que el fierro, marca, señal, tatuaje o arete de que se trata, se cancelará.

(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"En caso de no haber oposición en un término de veinte días naturales, contados a partir de la fecha de la fijación de los avisos respectivos, la Dirección declarará cancelado el fierro, marca, señal, tatuaje o arete y lo publicitará a través de las asociaciones ganaderas. Cualquier persona que se interese, podrá pedir el derecho de usarlo en los términos de los artículos 27, 28, 30, 31, 32 y 33 de la presente Ley."

"**ARTÍCULO 77.** Queda estrictamente prohibida la movilización de ganado enfermo. Si al conducirse una partida de un lugar a otro, se enfermara alguno





de los animales, toda la partida será detenida en el lugar más inmediato y puesta en observación, aislándose los animales enfermos. La reanudación de la marcha será permitida cuando las autoridades competentes así lo autoricen, con la intervención de la Asociación Ganadera.

(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"En caso de incumplimiento, se procederá a levantar la infracción establecida en el apartado de infracciones de la presente Ley, debiendo imponerla el Supervisor (sic) zona, o el Inspector Local o en su caso, el médico veterinario zootecnista regional."

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

**"ARTÍCULO 114.** Las personas que violen alguna de las disposiciones a que se refiere este capítulo en los artículos 100, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111 y 113 serán sujetas de las infracciones establecidas en el capítulo correspondiente de esta ley, así como de quince días a seis meses de prisión. La reincidencia se sancionará con prisión de seis meses a dos años y la multa establecida en el apartado correspondiente de la presente Ley, observándose en ambos casos las disposiciones contenidas en el Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en el Código Adjetivo correspondiente."

151. En relación con estas disposiciones normativas, el Poder Ejecutivo Federal no presentó argumentos particularizados; simplemente los indicó al inicio de su demanda como preceptos impugnados. En ese sentido, advirtiendo la causa de pedir, se considera que su razón de invalidez debe apreciarse a partir de los razonamientos genéricos del Poder actor: violación a la salubridad general y a las prohibiciones establecidas en el artículo 117 constitucional.

152. En ese sentido, a diferencia de la conclusión adoptada en la sección anterior de esta sentencia, **se estima que estos artículos 35, 77 y 114 no generan una violación de competencias.**

153. En principio, es notorio que la reforma que se realizó a estos preceptos tuvo como objetivo actualizar, no la conducta prohibida o facultada en los mismos, sino el mecanismo de sanción de las mismas. Se insiste, sobre este tópico,



el Poder actor no plasmó argumentos específicos en su contra. Su razonamiento en relación con las sanciones se enfocó en la imposibilidad de cobrar sanciones, por atribuciones que dice le corresponden a la Federación en materia de movilización o puntos de verificación.

154. Por su parte, se considera que el contenido de estas normas no se relaciona indebidamente con la sanidad animal o con las reglas de movilización, en términos de las fracciones IV, V y VI del artículo 117 constitucional.

155. El artículo 35 se limita a implementar reglas sobre el uso del fierro, marca, señal, tatuaje o arete. Ello no está enfocado en la sanidad animal, sino en las potestades de identificación de los animales para efectos de vigilar su propiedad o posesión. Incluso, la ley ganadera local establece reglas diferenciadas a las impugnadas en el apartado anterior, que justo tienen que ver con el uso de marcas, fierros, señales o tatuajes en los animales para efectos de la acreditación de propiedad (capítulo quinto de la ley, compuesto por los artículos 27 a 48).

156. Por lo que hace al artículo 77, aunque contiene reglas sobre movilización, es patente que su razón de ser se vincula con el control y prevención de enfermedades transmisibles (facultad concurrente estatal); pues básicamente lo que implementa este precepto es una prohibición de movilización de ganado enfermo. Esto no sufre de los vicios que advertimos en el apartado anterior y más bien guarda relación con las facultades que en la materia le imponen a las entidades federativas la Ley General de Salud y la Ley Federal de Sanidad Animal.

157. Por último, es evidente que el artículo 114 guarda un contenido que no se asemeja al resto de disposiciones impugnadas y consiste en una norma referencial sobre sanciones, que no está vinculada con la materia que se analiza.

158. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno **reconoce la validez** de los **artículos 35, 77 y 114** de la Ley Ganadera de Veracruz.



## IX. EFECTOS

159. 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 estas, 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. En consecuencia, se toman las siguientes determinaciones a la luz de las conclusiones alcanzadas en los apartados anteriores.

160. **Declaratoria de invalidez.** En primer lugar, en atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los **artículos 3 Ter, fracción XV; 63, párrafos cuarto, quinto y sexto; 70, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto; 72; 76, y 131, fracciones X, XVIII, XX, XXII, en la porción normativa que dice "en la guía de tránsito o", XXIII y XXIV** de la Ley Ganadera de Veracruz.

161. **Extensión de efectos de invalidez:** En segundo lugar, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, este Tribunal Pleno considera lo que sigue:

161.1. Por un lado, cabe extender la invalidez a los **artículos 3o., fracción X; 27, párrafo tercero, en la porción normativa que dice "la guía de tránsito y"; 28, fracción I, en la porción normativa que dice "y la guía de tránsito correspondiente"; 74, en la porción normativa que dice "La autorización deberá constar en la Guía de Tránsito"; 75, en la porción normativa que dice "con la Guía de Tránsito"; 78, en la porción normativa que dice "y de Tránsito"; 89, en la porción normativa que dice "y de Tránsito", y 106, en la porción normativa que dice "ni de Tránsito",** de la propia Ley Ganadera.

- En estos preceptos se regulan condiciones de aplicación de la guía de tránsito. Como mencionamos, esta guía conflictúa con facultades establecidas a la Federación y con una de las prohibiciones establecidas en el artículo 117 constitucional. Por ello, deben seguir la misma suerte que las normas reclamadas de manera principal. Su texto tras la invalidez quedaría de la siguiente manera:



"**ARTÍCULO 3o.** Para los efectos de esta ley, se formulan las siguientes definiciones: ...

"X. ~~GEVER: Guía Electrónica Veracruzana.~~"

"**ARTÍCULO 27.** La propiedad del ganado se acredita:

"I. Con la patente actualizada que ampare el fierro criador, marca de herrar o tatuaje para el ganado mayor;

"II. Con el arete del Sistema Nacional de Identificación Ganadera;

"III. Con la escritura pública o privada;

"IV. Con la factura expedida por la Asociación Ganadera Local;

"V. Con la señal de sangre para el ganado menor; y,

"VI. Con los demás medios de prueba establecidos por la Ley.

"La factura de compra-venta o documento que ampare la propiedad deberá ser registrado en un libro que al efecto llevará cada Ayuntamiento, cuyo presidente municipal expedirá en la propia factura la constancia respectiva, asentando la autenticidad del fierro marcador si se trata de primera venta, con vista en la constancia de registro que deberá exhibir el vendedor; si se trata de ulterior venta, con el documento que constituya el antecedente a plena satisfacción, debiendo la autoridad municipal recabar el visto bueno de la Asociación Ganadera Local si la hubiere. En caso de negativa de parte de la autoridad municipal, será el Director de Ganadería del Estado o la autoridad estatal competente quien lo hará. Sin la constancia de registro contenida en la factura se presumirá que ésta no es auténtica, debiendo consignarse los hechos al Ministerio Público para el inicio de la Investigación Ministerial correspondiente. El antecedente de propiedad podrá conservarlo el propietario o la Asociación Ganadera Local.

"Cuando el antecedente de propiedad ampare más de un animal, la autoridad municipal tendrá obligación de asentar constancia en este documento y



en el libro de registro del número de animales que dejen de ampararse en el documento de referencia; cuando se trate de la totalidad de los animales, a dicho documento deberá agregarse la palabra 'AGOTADO', pudiendo conservarlo el propietario con una copia de ~~la guía de tránsito~~ y certificado zoosanitario para efectos de comprobación legal y sanitaria. Esta omisión se equipara al delito de incumplimiento de un deber legal, debiendo aplicarse lo dispuesto en el Código Penal."

**"ARTÍCULO 28.** La propiedad de las pieles se acredita, con:

"I. La factura debidamente legalizada y ~~la guía de tránsito correspondiente.~~

"II. Las provenientes de otros Estados, con la documentación exigida por las leyes del lugar de procedencia."

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

**"ARTÍCULO 74.** Queda estrictamente prohibido transitar con ganado en la noche sin autorización expresa y por escrito del Inspector Local o de la autoridad municipal; con excepción de ganado que haya participado o vaya a participar en alguna competencia o deporte, o cuando la ruta de origen y destino lo justifique por la distancia que se recorrerá; siempre y cuando lo demuestre fehacientemente con la documentación correspondiente. ~~La autorización deberá constar en la Guía de Tránsito.~~

"En caso de incumplimiento, se procederá a levantar la infracción contemplada en el apartado de infracciones de la presente Ley, debiendo imponerla el Supervisor de zona, o el Inspector Local."

**"ARTÍCULO 75.** El tránsito de pieles deberá ampararse ~~con la Guía de Tránsito~~ en los mismos términos de los artículos anteriores.

(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"En caso de incumplimiento, se procederá a levantar la infracción establecida en el apartado de infracciones de la presente Ley, debiendo imponerla el Supervisor de zona, o el Inspector Local."



**"ARTÍCULO 78.** Los propietarios de vehículos y las empresas de transporte, que embarquen cueros, pieles, carne o los demás productos o subproductos derivados de los animales, sin estar amparados en los documentos con que se comprueba la propiedad y las Guías Sanitarias ~~y de Tránsito~~, serán sujetos al procedimiento que establece el artículo 72 de esta ley."

**"ARTÍCULO 89.** Los administradores de los rastros serán personalmente responsables de la legalidad de los sacrificios que se efectúen en los establecimientos a su cargo, estando obligados a llevar un libro autorizado por la Presidencia Municipal de la localidad, autoridad que también deberá llevar otro libro igual, en el que por número de orden y fechas, anotará la entrada de los animales al rastro, el nombre del introductor, lugar de procedencia, especie, edad, clase, color, fierros y marcas de los animales, así como número y fecha de la Guía Sanitaria ~~y de Tránsito~~ y el nombre de quien la expidió; igualmente se anotarán los nombres del vendedor, del comprador, la fecha del sacrificio y el impuesto que se pagó.

"Si por omisión, contravención o alteración de los requisitos anteriores se sacrificare ilegalmente algún animal o dejaren de pagarse los impuestos correspondientes, se presumirá que el Administrador o encargado del rastro y el empleado recaudador designado por el Ayuntamiento en su caso, son responsables solidariamente del delito cometido."

**"ARTÍCULO 106.** Mientras se encuentre vigente la declaratoria de infección, no se expedirán Guías Sanitarias ~~ni de Tránsito~~ para la zona afectada."

161.2. Por otro lado, también opera la extensión de invalidez en torno a los **artículos 3o., fracción XI, en la porción normativa que dice "para operar puntos de verificación estatal en materia de la presente Ley"; 33, párrafo quinto, en la porción normativa que dice "Verificación e"; y 65, en las porciones normativas que dicen "así como los oficiales estatales que operen puntos de verificación en materia de sanidad," y "; así como acreditar para el caso de los puntos de verificación en materia de sanidad la certificación establecida por la autoridad competente"**, de la propia Ley Ganadera.

• En estos preceptos se regulan facultades relacionadas con los puntos de verificación estatales; consiguientemente, se estima que tienen el mismo vicio de inconstitucionalidad advertido. Su texto quedaría de la siguiente manera:



"**ARTÍCULO 3o.** Para los efectos de esta ley, se formulan las siguientes definiciones: ...

"XI. Inspectores Locales: Personal que cumple con el perfil autorizado por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca ~~para operar puntos de verificación estatal en materia de la presente Ley.~~"

"**ARTÍCULO 33.** El fierro quemador deberá tener una medida no mayor de un decímetro cuadrado, cualquiera que sea su forma. Los fierros deberán marcar al ganado exclusivamente en las siguientes regiones; el del criador en la parte baja de la pierna izquierda, entre la rodilla (articulación femorotibiorrotuliana) y el corvejón.

"Los de ulteriores propietarios en la misma región de la pierna derecha o las paletas.

"Cuando el criador utilice alguna marca de fuego, además del fierro, éste deberá aplicarse en cualquiera de los cachetes (regiones masetéricas).

"La Dirección General de Ganadería autorizará una gráfica para el señalamiento del ganado, que figurará como apéndice de esta ley.

(ADICIONADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"Es obligación de los inspectores de ganadería, los supervisores de zona, y los oficiales estatales asignados como inspectores y supervisores en puntos de ~~verificación e~~ inspección fijos o móviles, vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente capítulo, para efectos de comprobación legal y sanitaria."

(REFORMADO, G.O. 31 DE MARZO DE 2021)

"**ARTÍCULO 65.** Los supervisores de zona, inspectores locales o médicos veterinarios zootecnistas regionales, que realicen actividades en cumplimiento de la presente ley, ~~así como los oficiales estatales que operen puntos de verificación en materia de sanidad,~~ serán designados por el secretario de Desarrollo Agropecuario y Pesquero del Estado a propuesta de la subsecretaría, cumpliendo con los requisitos que la normativa vigente indique; ~~así como acreditar para el caso de los puntos de verificación en materia de sanidad la certificación establecida por la autoridad competente.~~"



162. **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 las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz y al Poder Ejecutivo de la misma entidad, en lo que en su ámbito de competencias corresponda a cada uno.

163. **Notificaciones:** Finalmente, esta sentencia deberá notificarse al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

## X. DECISIÓN

164. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 63, párrafos primero y segundo, 70, párrafo cuarto, de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como de los artículos transitorios quinto y octavo del Decreto Número 850, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VII de esta determinación.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 3o., fracción IX, 35, párrafos segundo y tercero, 63, párrafo tercero, 77, párrafo segundo, 114 y 131 (con las salvedades precisadas en el resolutiveo cuarto) de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto Número 850, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, en atención a lo dispuesto en el apartado VIII de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 3o. Ter, fracción XV, 63, párrafos cuarto, quinto y sexto, 70, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y





sexto, 72, 76 y 131, párrafo primero, fracciones X, XVIII, XX, XXII, en su porción normativa "en la guía de tránsito o", XXIII y XXIV, de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto Número 850, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, de conformidad a lo precisado en el apartado VIII de esta ejecutoria.

QUINTO.—Se declara la **invalidez, por extensión**, de los artículos 3o., fracciones X y XI, en su porción normativa "para operar puntos de verificación estatal en materia de la presente Ley", 27, párrafo tercero, en su porción normativa "la guía de tránsito y", 28, fracción I, en su porción normativa "y la guía de tránsito correspondiente", 33, párrafo quinto, en su porción normativa "Verificación e", 65, en sus porciones normativas "así como los oficiales estatales que operen puntos de verificación en materia de sanidad" y "; así como acreditar para el caso de los puntos de verificación en materia de sanidad la certificación establecida por la autoridad competente", 74, en su porción normativa "La autorización deberá constar en la Guía de Tránsito", 75, en su porción normativa "con la Guía de Tránsito", 78, en su porción normativa "y de Tránsito", 89, en su porción normativa "y de Tránsito", y 106, en su porción normativa "ni de Tránsito", de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por las razones indicadas en el apartado IX de esta ejecutoria.

SEXTO.—Las declaratorias de invalidez surtirán sus **efectos** en el ámbito de su competencia a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso y al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del apartado IX de esta sentencia.

SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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



### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la existencia de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades y apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en declarar infundada la hecha valer por el Ejecutivo del Estado, atinente a que la demanda es extemporánea. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y por el sobreseimiento total.

### **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 con salvedades y apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea por el sobreseimiento de todas las normas impugnadas, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 63, párrafos primero y segundo, de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



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 salvedades y apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea por el sobreseimiento de todas las normas impugnadas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 70, párrafo cuarto, de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y transitorios quinto y octavo del Decreto Número 850, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

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, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos 131, 132, 141 y 142, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, consistente en reconocer la validez de los artículos 3o., fracción IX, 35, párrafos segundo y tercero, 63, párrafo tercero, 77, párrafo segundo, 114 y 131, párrafo primero, salvo sus fracciones X, XVIII, XX, XXII, en su porción normativa "en la guía de tránsito o", XXIII y XXIV, de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, al haberse expresado por el sobreseimiento total.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

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, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos 131, 132, 141 y 142, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3o. Ter, fracción XV, 63, párrafos cuarto, quinto y sexto, 70, párrafos primero, segundo, quinto y sexto, 72, salvo sus párrafos séptimo y octavo, 76 y 131, párrafo primero, fracciones XVIII, XX, XXII, en su porción normativa "en la guía de trán-



sito o", XXIII y XXIV, de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, al haberse expresado por el sobreseimiento total.

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 apartándose de los párrafos 131, 132, 141 y 142, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, consistente en declarar la invalidez del artículo 70, párrafo tercero, de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, al haberse expresado por el sobreseimiento total, y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

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 apartándose de los párrafos 131, 132, 141 y 142, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, consistente en declarar la invalidez del artículo 72, párrafos séptimo y octavo, de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, al haberse expresado por el sobreseimiento total, y Pérez Dayán votaron en contra.

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 apartándose de los párrafos 131, 132, 141 y 142, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, consistente en declarar la invalidez de los artículos 76 y 131, párrafo primero, fracción X, de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, al haberse expresado por el sobreseimiento total, y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra.

### **En relación con los puntos resolutivos quinto y sexto:**

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, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 3o., fracción X, 27, párrafo tercero, en su porción normativa "la guía de tránsito y", 28, fracción I, en su porción normativa "y la guía de tránsito correspondiente", 74, en su porción normativa "La autorización deberá constar en la Guía de Tránsito", 75, párrafo primero, en su porción normativa "con la Guía de Tránsito", 78, en su porción normativa "y de Tránsito", 89, párrafo primero, en su porción normativa "y de Tránsito", y 106, en su porción normativa "ni de Tránsito", de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 3o., fracción XI, en su porción normativa "para operar puntos de verificación estatal en materia de la presente Ley", 33, párrafo quinto, en su porción normativa "Verificación e", y 65, en sus porciones normativas "así como los oficiales estatales que operen puntos de verificación en materia de sanidad" y "así como acreditar para el caso de los puntos de verificación en materia de sanidad la certificación establecida por la autoridad competente", de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 3) determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso y al Poder Ejecutivo del Estado. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

### **En relación con el punto resolutive séptimo:**

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

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales 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. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.



**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 143/2008 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 517, con número de registro digital: 23923.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 54/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2717, con número de registro digital: 22634.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 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 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2021 Y SUS ACUMULADAS 141/2021 Y 142/2021, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEL TRABAJO Y REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.**

En sesión de diecinueve de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 140/2021 y sus acumuladas 141/2021 y 142/2021, promovidas por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Revolucionario Institucional respectivamente, en contra de los artículos 12, párrafo segundo y 14, párrafo tercero, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, así como los Transitorios Tercero y Cuarto del Decreto Número 300, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno.

En la sentencia, el Tribunal Pleno sobreseyó respecto de los artículos transitorios impugnados por ausencia de conceptos de invalidez; reconoció la validez del artículo 14, párrafo tercero, fracción II y declaró la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de



Tabasco, en su porción normativa "21 por el principio de mayoría relativa y 8 por el principio de representación proporcional." Asimismo, declaró la invalidez por extensión del resto del párrafo segundo del artículo 12 y ordenó la reviviscencia del texto vigente antes de la reforma de dos mil veintiuno.<sup>1</sup>

Presento este voto aclaratorio, toda vez que si bien voté a favor de la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, en la porción normativa señalada, lo hice únicamente –como es habitual en la práctica de este Tribunal Pleno– con la finalidad de alcanzar la votación calificada requerida y evitar el desistimiento de la acción. Sin embargo, como expuse en sesión, respetuosamente no comparto el sentido ni las consideraciones de la mayoría, pues estimo que la proporción en las diputaciones por ambos principios elegida por el legislador del Estado de Tabasco, no rebasa el ámbito de libertad configurativa que tienen las entidades federativas en la materia. A fin de explicar lo anterior, en lo que sigue haré referencia al criterio mayoritario, así como a las razones de mi disenso.

### i. Criterio de la mayoría

Durante la discusión del asunto, una mayoría de Ministras y Ministros consideró que la proporción de 21 diputados electos por el principio de mayoría relativa (MR), frente a 8 por el principio de representación proporcional (RP) –que contenía el artículo 12, párrafo segundo de la Constitución Local, reformado en 2021– era inconstitucional, por vulnerar las bases constitucionales que regulan la integración de los Congresos Locales, previstas en el artículo 116 de la Constitución General.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> **Artículo 12.** El Poder Legislativo se deposita en un Congreso integrado por la Cámara de Diputados. El Pleno de los Diputados es el órgano supremo de decisión del Congreso.

"El Congreso se compone por 29 diputados electos cada tres años, 21 por el principio de mayoría relativa y 8 por el principio de representación proporcional; durante su gestión constituyen una Legislatura. Las elecciones serán directas y se apegarán a lo que disponen esta Constitución y las leyes aplicables. ..."

<sup>2</sup> **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ..."

"II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. ..."



El proyecto originalmente presentado por el Ministro ponente sugería que la inconstitucionalidad de la norma derivaba del hecho de que la proporción prevista por el legislador local para diputadas y diputados por ambos principios (72.41 % de MR y 27.58 % de RP) se alejaba significativamente de la proporción establecida en la Constitución General para el Congreso de la Unión (60 % de MR y 40 % de RP). Sin embargo, tras el debate, una mayoría de Ministras y Ministros decidió cambiar el argumento e invalidar la disposición impugnada por razones y consideraciones distintas.

De esta manera, en el engrose definitivo se estableció que el legislador local goza de libertad configurativa para determinar el número de diputaciones por cada principio, sin tener que ajustarse a la proporción prevista en la Constitución General para el Congreso de la Unión, siempre que éste sea *razonable*. En ese sentido y siguiendo dicho estándar, en el caso se consideró que la proporción establecida por el legislador local no era razonable y frustraba los fines del pluralismo democrático, ya que –al reducir únicamente el número de diputaciones de RP– la disposición limitaba las posibilidades de participación de los partidos políticos con menos fuerza en el Estado. Todo lo cual, se dijo, "debilita el pluralismo político y distorsiona el voto ciudadano y (sic) pierde fuerza para traducir la voluntad popular en escaños parlamentarios."<sup>3</sup>

## ii. Voto aclaratorio

Como ya mencioné, aunque durante la sesión mi voto fue a favor del proyecto presentado al Pleno, esto fue únicamente a efecto de lograr la mayoría calificada exigida por el artículo 105 de la Constitución General, pues al tratarse de un asunto en materia electoral es imprescindible que exista seguridad y certeza jurídica sobre la validez de aquellas disposiciones que habrán de regir el proceso electoral. Sin embargo, como también anticipé, respetuosamente me aparto del sentido y las consideraciones de la sentencia.

---

"Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

<sup>3</sup> Párrafo 107 de la sentencia.





En primer lugar, es importante recordar que la teoría del "alejamiento significativo", la cual sostenía que la proporción de diputadas y diputados por ambos principios de los Congresos Locales no debía alejarse de los parámetros contenidos en los artículos 52 y 54 de la Constitución General para el Congreso Local, fue superada desde la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. Desde entonces, ha sido criterio de este Pleno que –de acuerdo con el artículo 116 constitucional– las Entidades Federativas tienen libertad de configuración para determinar el número y conformación de los Congresos Locales, siempre que observen las bases mínimas constitucionales.

Dicho criterio fue reiterado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,<sup>4</sup> en las cuales se analizó la constitucionalidad de la integración del Congreso de la Ciudad de México, el cual está conformado por treinta y tres diputadas y diputados electos por el principio de mayoría relativa e igual número por el principio de representación proporcional. Es decir, por una proporción de 50 % de representantes de RP y 50 % de MR.

En aquella ocasión, el proyecto original proponía invalidar el artículo 29, apartado A, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, bajo el argumento de que la Constitución General no permite a las entidades federativas establecer sistemas electorales en los que no tenga preponderancia el principio de mayoría relativa. Sin embargo, una mayoría de Ministras y Ministros consideramos que las Legislaturas Locales no tienen en realidad la obligación de adoptar reglas específicas para regular la proporción de diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional. Lo anterior, dijimos, pues:

"[S]i bien el artículo 52 de la Constitución Federal establece el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, dicho dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal."<sup>5</sup>

Lo anterior, señalamos, siempre que no se haga nugatorio el acceso a partidos políticos, lo cual deberá evaluarse a través de un *juicio de razonabilidad*. Esta

<sup>4</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, por mayoría de diez votos.

<sup>5</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, por mayoría de diez votos, página 18.



postura se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014,<sup>6</sup> en la que se señaló que a partir de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, las Legislaturas de los Estados cuentan con la facultad absoluta para determinar, entre otras cosas, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, debiendo observar en todo caso límites de sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio.

En el caso, como ya referí, estuve en contra de la propuesta original, pues la misma pretendía reintroducir la teoría del "alejamiento significativo" que esta Suprema Corte abandonó desde hace casi una década. Como dije, a partir de la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración para establecer el número de diputaciones electas por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, siempre que observen las bases mínimas previstas en la Constitución. Esto es, siempre que respeten los criterios de proporción poblacional a que se refiere el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General;<sup>7</sup> se establezcan límites de sobre representación y subrepresentación previstos en ese mismo precepto, y se trate de una proporción razonable.

Ahora, es verdad que en el engrose definitivo dichas consideraciones fueron eliminadas y, en su lugar, se adoptó un estándar de *razonabilidad*. No obstante,

<sup>6</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el nueve de junio de dos mil quince, por unanimidad de once votos.

<sup>7</sup> "Artículo 116. ...

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. ...

"Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."



tampoco coincido con la mayoría en este aspecto, pues considero que la proporción establecida por el legislador local no resultaba manifiestamente irrazonable y, por ende, debió prevalecer la presunción de constitucionalidad de la ley. Lo anterior, pues no advierto de qué manera la nueva composición del Congreso Local hiciera ilusoria o claramente nugatoria la participación de los partidos minoritarios en la integración del órgano de representación democrática, como se afirma en la sentencia.

En mi opinión, nada de lo que se argumenta en la sentencia constituye una razón suficiente y mucho menos concluyente para afirmar que la proporción introducida por el Constituyente Local violó el artículo 116 constitucional. Si se acepta, como ha sostenido el Pleno de esta Suprema Corte en otras ocasiones, que las entidades federativas cuentan con libertad de configuración para definir en sus constituciones el número de diputaciones electas por el principio de mayoría relativa y representación proporcional (siempre que observen los límites antes referidos), es claro entonces que también pueden *aumentar* o *disminuir* libremente el número de cada una de ellas; incluso aunque ello pueda eventualmente impactar en el grado de representación de las diversas fuerzas políticas de la entidad, en comparación con integraciones o elecciones anteriores.

Como dije, los únicos límites previstos en el artículo 116 de la Constitución General –reconocidos así en la jurisprudencia de esta Suprema Corte– a la configuración de los Congresos Locales son los límites poblaciones, de sobrerrepresentación y subrepresentación, así como la obligación de que la proporción de diputados y diputadas electas por ambos principios (es decir, mayoría relativa y representación proporcional) sea razonable; los cuales, a mi juicio, fueron respetados en el presente caso.

En efecto, en primer lugar, el Congreso Local cumplió cabalmente con los límites señalados en el artículo 116, fracción II, de la Constitución General,<sup>8</sup> en tanto

<sup>8</sup> "Artículo 116. ...

"II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. ...

"Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un



que reprodujo en términos casi idénticos el contenido del artículo 116, fracción II, párrafo tercero. Efectivamente, el artículo 14, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Tabasco señala claramente que: "[n]ingún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida."<sup>9</sup> Además, en la fracción IV se estableció que: "[e]n ningún caso, un partido político podrá contar con más de 21 diputados por ambos principios"<sup>10</sup>

En segundo lugar –y a diferencia de la mayoría– me parece que la razonabilidad de la proporción de diputaciones por ambos principios elegida por el legislador local no quedó suficientemente desvirtuada en el presente caso. Por un lado –y contrario a lo que señala la sentencia en el párrafo 118– el solo hecho de que se haya disminuido únicamente el número de representantes electos por el principio de representación proporcional y no el de diputados de mayoría relativa, no torna inconstitucional la medida. Ello, pues de ninguna parte de la Constitución se desprende que para llevar a cabo una disminución o aumento respecto del número de representantes electos por un principio, las

---

porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. ..."

<sup>9</sup> **"Artículo 14.** La elección de diputados, propietarios y suplentes, según el principio de representación proporcional, será por lista de candidatos en una circunscripción plurinominal que comprende todo el territorio del Estado. ...

**"V.** Ningún partido político podrá contar con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta disposición no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el ocho por ciento; asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido Político no será menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales; y ..."

<sup>10</sup> **"Artículo 14.** La elección de diputados, propietarios y suplentes, según el principio de representación proporcional, será por lista de candidatos en una circunscripción plurinominal que comprende todo el territorio del Estado. ...

**"IV.** En ningún caso, un partido político podrá contar con más de 21 diputados por ambos principios; ..."



entidades forzosamente tengan que hacer lo mismo respecto de las diputaciones electas bajo el otro; y menos aún que ello deba hacerse de forma proporcional o en espejo.

Por otro lado, tras abandonarse la teoría del "alejamiento significativo", me parece que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debía dar argumentos mucho más robustos y de peso para justificar la falta de razonabilidad de la norma impugnada en el caso, además de que ello debía basarse en todo caso un criterio o lineamiento constitucional claro. Como ya referí, el mero hecho de que la nueva composición del Congreso pueda traer como consecuencia una menor participación y/o acceso de determinadas fuerzas políticas a diputaciones de representación proporcional –cuestión que por lo demás, resulta completamente contingente e hipotética, pues depende del número de votos que cada partido político obtenga en la elección– no torna irrazonable *per se* la proporción elegida por el Congreso Local. Para ello, tendría que haberse demostrado más bien que la referida proporción hacía "ilusoria" o "nugatoria" la participación de las fuerzas políticas minoritarias de la entidad. Cuestión que como he dicho, no quedó acreditada en el caso concreto.

Por lo demás, me parece que el precedente sentado en este caso puede resultar de muy difícil aplicación pues –más allá de la afectación que eventual o hipotéticamente podría tener la disminución o aumento de representantes por uno u otro principio en una elección posterior en comparación con elecciones anteriores– no advierto ningún otro lineamiento claro que permita identificar a los Estados ni a los operadores jurídicos en qué casos un determinado porcentaje o proporción de representantes electos por ambos principios será válido y cuándo no.

De esta manera –aunque no se explicita ni se reconoce expresamente– me parece que la sentencia adoptada en este caso termina por sujetar a los Estados –si bien de forma indirecta– a la proporción prevista en la Constitución General para el Congreso Federal (es decir, 60 % diputaciones de mayoría relativa y 40 % de diputaciones de representación proporcional). Lo anterior, pues cualquier otra proporción que elija el Congreso Local y que se aleje de la misma, corre el riesgo –con un alto grado de probabilidad– de ser declarada inconstitucional por esta Suprema Corte.

En conclusión, aunque en el caso voté a favor de la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, de la Constitución Local –ello, reitero, con la única finalidad de al-



canzar la mayoría calificada requerida y, de esta forma, generar certeza y seguridad jurídicas respecto a la validez de las disposiciones que habrán de regir en el próximo proceso electoral en el Estado— no comparto ni la conclusión y las consideraciones en las que se sustenta la sentencia, pues considero que la nueva proporción de diputaciones por ambos principios elegida por el Poder Reformador de la Constitución del Estado de Tabasco, no rebasó el ámbito de libertad de configuración con el que cuentan las entidades federativas en esta materia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2021 y sus acumuladas 141/2021 y 142/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo I, junio de 2023, página 722, con número de registro digital: 31512.

## **VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de siete de marzo de dos mil veintitrés, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se declaró la invalidez del artículo 173, fracción XXXVI, en su porción normativa ", **verbal o**", de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas.

Tal como lo manifesté en la respectiva sesión, compartí la invalidez del precepto impugnado.<sup>1</sup> Lo anterior, esencialmente, bajo la lógica de que, la porción impugnada se presenta en un escenario de **sobreinclusión**, en el que a juicio del receptor y del operador jurídico, una infinidad de posibles expresiones podrían ser consideradas como una agresión verbal.

<sup>1</sup> "Artículo 173. Son infracciones a lo establecido en esta Ley:

"...

"XXXVI. Quien extorsione o agreda, **verbal o** físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales, y ..."



No obstante, debo hacer énfasis en que si bien el proyecto rescata las premisas básicas de los precedentes que este Alto Tribunal ha emitido respecto a los **delitos de ultrajes**; he tenido una postura diferenciada en temáticas afines.

En efecto, he sostenido que **no podemos llevar el principio de taxatividad en normas penales a un extremo en el que pretendamos que el legislador incluya todos los detalles, especificaciones o definiciones posibles**, cuestión que es sumamente compleja; pero de acuerdo al diseño de cada norma, he aceptado la inconstitucionalidad cuando su redacción es tan abierta, que verdaderamente se vuelve sobreinclusiva y es difícil verificar cuando realmente se está cometiendo una infracción penal o administrativa.

Lo anterior, lo he reflejado en asuntos administrativos, en los que, a partir de leyes de ingresos o de cultura cívica, se ha querido sancionar la emisión de expresiones agresivas o injuriosas en vía pública o en contra de la autoridad, coincidiendo con la inconstitucionalidad por el **amplio margen de apreciación** que se concede a los operadores jurídicos.

Por ello, en este caso voté a favor, aclarando que, a mi juicio, la expresión "**agresiones verbales**" cumple la condición de ser sobreinclusiva.

Esto, primero, al ser la norma más abierta que el término insultar; pero, sobre todo, por la gran gama de variables que pueden derivar de la expresión "agresión verbal", en cuanto a quién es el sujeto activo de la infracción, el sujeto pasivo, la ocasión y la conducta específica de reproche; y, el propio elemento subjetivo.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, aclarando las razones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 52/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 647, con número de registro digital: 31626.



## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA CON RELACIÓN A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2021, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE TRECE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

En la acción de inconstitucionalidad 132/2021, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad del artículo 144, párrafo primero, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, en la porción normativa "mayores de edad", adicionado mediante Decreto 2779, publicado el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de la entidad.

Dicho precepto establece el requisito de ser mayor de edad para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida.

La problemática jurídica que se le presentó al Tribunal Pleno consistió en determinar si es constitucionalmente válido el requisito de contar con la mayoría de edad para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento que reconozca la identidad de género autopercebida.

Por unanimidad de once votos,<sup>1</sup> las Ministras y los Ministros de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvimos que dicha medida legislativa es inconstitucional, ya que vulnera el derecho de las infancias y las adolescencias a su identidad de género y al reconocimiento de ésta en los registros y documentos de identidad.

En principio, estoy de acuerdo en declarar la invalidez de la referida medida legislativa. No obstante, respetuosamente, me permito expresar en este voto concurrente algunos motivos de disenso con respecto a la decisión de la mayoría.

En específico, me aparto de las siguientes consideraciones vertidas en la sentencia:

1. Que la norma impugnada haga una distinción basada en el género. Bajo mi consideración, la norma sólo alude como categoría de distinción a la edad.

<sup>1</sup> De las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.





2. Que la norma impugnada supere las dos primeras gradas del examen estricto de igualdad. Yo considero que la norma analizada no supera la primera grada del dicho examen.

### 1. Sobre las categorías sospechosas

Según el proyecto, la norma impugnada hace una distinción basada –además de la edad, en lo cual estoy de acuerdo– en el género "*pues aquellos niños, niñas y adolescentes que se reconocen con el género que les fue asignado al nacer, tienen el derecho a que sus documentos de identidad reflejen su género autopercebido, mientras que, aquellos que se identifican con un género distinto al asignado, no tienen ese derecho*" [última parte del párrafo 113].

Desde mi punto de vista, no se trata de una cuestión de distinción normativa, sino de **impacto diferenciado**. Así pues, me parece impreciso afirmar que las infancias que asumen el género que les fue asignado al nacer tienen el derecho a que sus documentos reflejen su género autopercebido. Ello, debido a que esta situación no es resultado del ejercicio de la libre autodeterminación sexual y de género, sino que es el resultado del actuar de las autoridades,<sup>2</sup> por lo que se trata de una mera coincidencia entre la cuestión registral y la situación identitaria fáctica de la persona.

En ese sentido, considero que no se trata de una distinción normativa basada en el género. En efecto, la norma tiene distintos efectos sobre la población que se autoidentifica con el sexo/género asignado al nacer y las personas que no se autoidentifican con éste, pero ello no se presenta directamente en la distinción normativa. Es decir, la norma tiene un impacto diferenciado en las infancias y las adolescencias trans. Así, la medida tiene efectos nulos para las personas que se asumen con el género que les fue asignado al nacer y, por otra parte, efectos particularmente nocivos para quienes no asumen el género asignado por las autoridades.

Dicho en otras palabras, los niños, niñas y adolescentes cuyo género asumido es el mismo que el asignado al nacer, también se encuentran excluidos de poder

---

<sup>2</sup> Incluso podríamos considerarlo como parte de una discriminación institucional basada en una visión cisheteronormativa. Retomando las consideraciones expresadas en la resolución, la discriminación institucional tiene como notas distintivas las siguientes: I) deriva de normas estandarizadas de la sociedad; y, II) existe un resultado discriminatorio, aun cuando no exista intencionalidad por parte de los miembros de dicha institución o sistema de discriminar.



ejercer el derecho al reconocimiento legal del género autopercebido, aun cuando, por sus específicas circunstancias identitarias (dígase la correspondencia entre el género asumido y el asignado por las autoridades), los efectos de la norma no les acarrearán perjuicios.

En virtud de lo expuesto, me aparto de la última parte del párrafo 113 de esta sentencia.

## **2. Sobre el examen estricto de igualdad**

En primer lugar, la propuesta estima que la medida legislativa impugnada puede ser interpretada como sigue:

- Una medida que impone un juicio moral en el acto de cambiar el género autopercebido en contraposición al asignado al nacer.
- Una medida cuya finalidad es evitar que las niñas, niños y adolescentes tomen decisiones de carácter "permanente" cuando no están listos para hacerlo.

El proyecto considera que la primera acepción es claramente inválida por tener como objetivo imponer una determinada visión moral. En consecuencia, se decanta por tomar en cuenta sólo la segunda acepción para llevar a cabo el examen de escrutinio estricto.

Así, la propuesta observa que puede haber situaciones que lleven a una persona menor de edad a tomar una decisión sin la seguridad y madurez requerida para ello, las cuales pueden tener repercusiones permanentes en su vida. Me aparto de tal consideración por dos motivos, los cuales desarrollaré en los siguientes párrafos:

- Primero, las infancias y adolescencias trans, en la gran mayoría de los casos, son capaces de definir su propia identidad de género desde una edad muy temprana (2.1).
- Segundo, el acto jurídico de reconocimiento de la identidad de género no necesariamente es permanente y no puede válidamente ser considerado como un acto irreversible (2.2).

### **2.1 Sobre la supuesta falta de madurez para autoderminar su identidad de género**

Sobre la primera cuestión, es preciso tomar en cuenta lo expresado por diversos organismos internacionales (retomados en la propia sentencia en los párrafos



73, 77, 105 y 106)<sup>3</sup> respecto a que uno de los prejuicios y estereotipos en torno a las infancias y adolescencias LGBTIQ+ es precisamente que no cuentan con la suficiente madurez para autodeterminarse como tal.

De igual manera, en el Protocolo de actuación en la materia emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sostiene que **"los estereotipos más comunes en torno a las niñas, niños y adolescentes LGBT tienen que ver con la imposibilidad de que se asuman como tales"**.<sup>4</sup> Según el protocolo –cuyas consideraciones comparto–, lo anterior parte de dos ideas que, a grandes rasgos, permean los estereotipos relacionados con la identidad de género y la orientación sexual: 1) que los hombres y las mujeres tienen cierto tipo de cuerpos y que, conforme a éstos, se deben comportar de cierta manera (por

<sup>3</sup> Negritas añadidas.

"73. El desarrollo progresivo de las infancias y adolescencias, así como su inmadurez e inexperiencia, tienen como consecuencia que durante su vida se enfrenten a ciertas dificultades tanto formales como materiales para ejercer plenamente sus derechos. En el caso particular del derecho a la identidad, **estas dificultades surgen a partir de que las sociedades, bajo un sesgo adulto centrista, han asumido apriorísticamente que las infancias y adolescencias no son capaces de definir su propia identidad de género.**"

"77. Específicamente, en cuanto a la situación de las infancias y adolescencias trans, el Experto Independiente de Naciones Unidas ha señalado que **muchos Estados dan por sentado que éstos no son capaces de dar su consentimiento a los procedimientos de reconocimiento del género.** Por tanto, los niños suelen quedar excluidos de iure y de facto del reconocimiento del género, lo que les genera un mayor riesgo de persecución, maltrato, violencia y discriminación."

"105. Por su parte, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha destacado que **'los Estados tienen la obligación de hacer frente a la discriminación contra los niños y jóvenes que se identifican o son percibidos como personas LGBT o intersexuales.** Estos actos incluyen el acoso, la intimidación en las escuelas, la falta de acceso a información sanitaria y a servicios de salud, y los tratamientos médicos coercitivos'. Y advierte que, en aras de combatir la discriminación, 'deben expedir, a quienes los soliciten, documentos legales de identidad que reflejen el género preferido del titular, eliminando los requisitos abusivos, como la esterilización, el tratamiento forzado y el divorcio'."

"106. Además, el Experto Independiente advierte que existen ciertos requisitos que, si bien en principio pudieran parecer neutrales, terminan por convertirse en obstáculos inaceptables para que determinados grupos puedan acudir a los procedimientos de modificación de documentos oficiales conforme a su identidad de género auto-percibida. Tal es el caso de aquellos Estados que niegan la posibilidad de que las infancias y adolescencias trans soliciten la modificación de sus documentos oficiales, **bajo la premisa de que no son capaces de dar su consentimiento debido a su inmadurez e inexperiencia.**"

<sup>4</sup> SCJN. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o identidad de género, página 18.



lo general diferenciada y casi opuesta, en cuanto a sus formas de vestir, caminar, hablar, sentir, amar, pensar y trabajar; y, 2) que hay una sexualidad natural y legítima (cisheterosexual).

Considero que, al decantarse por la segunda acepción de la norma –la cual no comparto–, la sentencia se separa de manera inconsistente con lo desarrollado en los apartados sobre el parámetro constitucional y convencional aplicable que justamente destaca que considerar que la niñez y juventud trans no tiene la capacidad de determinar su identidad de género es otra manifestación más de la discriminación sufrida por este grupo.

## **2.2 Sobre la supuesta "permanencia" de la identidad de género autopercibida**

La ejecutoria también señala que el acto de modificación del acta para el reconocimiento de la identidad de género es una decisión necesariamente permanente o irreversible. Me separo igualmente de dicha consideración.

La modificación de un acta es, como otros, un acto jurídico que, si bien tiene como pretensión la permanencia, puede ser reversible. A modo de contraste –guardando sus debidas proporciones–, la decisión de contraer matrimonio es perfectamente reversible mediante el divorcio. Así, estimo, a la luz del respeto y garantía de la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, es fáctica y jurídicamente viable que una persona trans decida "destransicionar". Precisamente uno de los alcances del derecho a la identidad de género es que no se trata de una cuestión inamovible o permanente, sino que es resultado de una construcción identitaria libre y autónoma de cada persona.

Esta opinión es incluso consistente con consideraciones de la sentencia, la cual, en el párrafo 49 de la sentencia reconoce que: "[...] resulta necesario deconstruir la idea de que el sexo y el género son **componentes objetivos e inmutables** que permiten individualizar y categorizar a las personas, sino que únicamente son rasgos que dependen de la apreciación subjetiva de quien los detenta y descansan en una construcción de la identidad de género auto-percibida relacionada con el libre desarrollo de la personalidad, la autodeterminación sexual y el derecho a la vida privada".<sup>5</sup> **\*Énfasis añadido**

<sup>5</sup> Con base en la Opinión Consultiva OC-24/17, emitida por la Corte IDH el 24 de noviembre de 2017, párrs. 94-95.



Por tales motivos, considero que la segunda interpretación formulada en la sentencia parte de una premisa imprecisa al plantear que el reconocimiento de la identidad de género se trata de un acto jurídico *permanente*.

Dicho lo anterior, me interesa ahora exponer las razones propias por las que no comparto que la norma –bajo los matices realizados– supera la primera y la segunda grada del examen estricto de igualdad.

Como lo expresé desde mi voto concurrente emitido en la acción de inconstitucionalidad 73/2021,<sup>6</sup> estimo que la norma impugnada no supera la primera grada del escrutinio estricto pues no existe una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional que permita a la autoridad legislativa distinguir, con base en la edad, a las personas que pueden solicitar, mediante un trámite administrativo, la modificación de su acta de nacimiento para el reconocimiento legal de su identidad de género.

De acuerdo con la sentencia, la finalidad constitucionalmente imperiosa de la norma es que el órgano legislativo haya tenido como objetivo que los niños, niñas y adolescentes tomen decisiones que pueden tener consecuencias trascendentes en su vida cuando cuenten con la madurez y desarrollo adecuado para hacerlo. Además de lo expresado en párrafos previos, me parece que tal consideración atenta directamente contra el interés superior de la infancia y el derecho a la identidad de género.

Contrario a dicha determinación, advierto que existen tres motivos de peso que impiden considerar que la medida bajo análisis supera la primera grada del examen estricto de igualdad:

- a) El reconocimiento de rango constitucional y convencional del derecho humano a la identidad de género como parte del derecho a la identidad personal y, a su vez, del derecho al libre desarrollo de la personalidad.
- b) La prohibición de discriminación prevista en el quinto párrafo del artículo 1o. constitucional.
- c) El principio del interés superior de la infancia previsto en el artículo 4o. constitucional.

<sup>6</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones de tres y siete de marzo de dos mil veintidós.



De manera preliminar, es importante tener presente que, en el caso concreto, estamos frente a una **medida que restringe la esfera de derechos de niñas, niños y adolescentes**; en específico, su derecho humano a la identidad personal –incluida la de género– como parte de su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Esta disposición les veda la posibilidad de solicitar, en la vía administrativa, la modificación de su acta de nacimiento a fin de que se reconozca legalmente su identidad de género autopercibida, una posibilidad que tienen las personas adultas.

De ahí que la validez constitucional de dicha restricción depende de que ésta tenga una justificación objetiva y razonable, conforme a un escrutinio agravado o estricto por dos razones fundamentales: primero, porque las infancias y las adolescencias se encuentran protegidas de manera reforzada y la medida impugnada incide sobre sus intereses; segundo, porque la medida apela a una categoría de distinción que está afectada de una presunción de inconstitucionalidad (la edad), la cual sólo puede ser desvirtuada mediante una justificación robusta.

Así pues, a mi juicio, no existe una finalidad constitucionalmente imperiosa a la que se pueda anclar a semejante restricción a los derechos humanos de las personas menores de edad, pues **no existe algún mandato constitucional que establezca que los menores de edad no puedan ser iguales en el goce y ejercicio del derecho a la identidad de género.**

En todo caso, de conformidad con lo establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto en su jurisprudencia como en el *Protocolo de actuación en casos que involucren la orientación sexual y la identidad de género*, así como lo sostenido al respecto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité sobre Derechos del Niño, **la finalidad constitucionalmente imperiosa consiste en el reconocimiento (respeto, promoción, protección y garantía) de la identidad de género de todas las personas, sin distinción de edad.**

Por tanto, si bien es innegable, como sostiene la resolución, que la mayoría de edad se adquiere a los 18 años, es igualmente cierto que el acceso y ejercicio del derecho a la identidad personal no puede ser válidamente restringido únicamente a las personas mayores de edad, sino que se trata de un derecho humano que –a la luz del parámetro del control de regularidad constitucional, de fuente



constitucional y convencional– debe ser reconocido en igualdad de condiciones a todas las personas.

Aun cuando pudiéramos pensar que la intención subyacente a la postura sostenida en la ejecutoria consiste en que las niñas, niños y adolescentes puedan ejercer su derecho al reconocimiento de la identidad de género autopercibida a través de sus representantes legales (quienes ejerzan su patria potestad o su tutoría), lo cierto es que, el ejercicio de este derecho personalísimo, cuando se trata de una niña, niño o adolescente, debe estar en función de **su autonomía progresiva** –principio de la Convención sobre los Derechos del Niño– es decir, debe siempre responder al particular grado de desarrollo y madurez de la persona solicitante en cada caso concreto y, conforme a ello, pueden ejercer su derecho al reconocimiento de la identidad de género por sí misma o a través de sus representantes legales.

Sobre el tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la sexualidad es un "elemento esencial" que parte de la esfera más íntima de la persona y, por lo tanto, la libre decisión de la sexualidad se encuentra constitucionalmente protegida. Así, la identidad sexual "se integra a partir, no sólo de su aspecto morfológico, sino, primordialmente, de acuerdo a sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y, de acuerdo a ese ajuste personalísimo de cada sujeto, es que proyectará su vida, no sólo en su propia conciencia, sino en todos los ámbitos de la misma. [...] siendo, por tanto, la autodeterminación sexual, trascendente en el reconocimiento de la dignidad humana y de su pleno desarrollo".<sup>7</sup>

Más aún, como expresé en líneas previas, el Protocolo de actuación en la materia emitido por este Alto Tribunal menciona que los estereotipos más comunes sobre las infancias y adolescencias LGBT+ tienen la supuesta existencia de una sexualidad natural y legítima: la identidad de género *cis* (que la persona se identifique conforme al género que le fue asignado al nacer) y la orientación heterosexual.

El mismo protocolo menciona que, a partir de estas ideas estereotipadas, se juzga a las personas por su capacidad de adaptarse a ellas o no. "Quien se adapta a estas ideas, por lo general, goza de una presunción de salud, estabilidad y

<sup>7</sup> Amparo directo civil 6/2008, páginas 89 y 90.



normalidad; y quien no se adapta a estas ideas, se presume en una situación negativa".<sup>8</sup>

En lo que interesa al presente asunto, lo anterior implica la preconcepción de considerar las infancias y adolescencias cisheterosexuales como "normales", mientras que las infancias y adolescencias transexuales u homosexuales (en general, LGBT+) son consideradas como "anormales" desde una perspectiva negativa.

Sin embargo, es sumamente importante tener en consideración que no existe evidencia científica sólida que sustente tal (pre)concepción, sino absolutamente todo lo contrario: los estudios al respecto demuestran que la identidad de género (y la orientación sexual) se desarrolla desde temprana edad en la mayoría de las personas.<sup>9</sup>

Conforme al principio de igualdad y no discriminación, es constitucionalmente inválida toda situación que, por considerar inferior a un determinado grupo o persona, conduzca a tratarle con hostilidad o de cualquier forma que le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.<sup>10</sup>

Desde mi perspectiva, la medida impugnada parte de considerar que sólo las personas mayores de edad son capaces de autodeterminarse en nombre y género, lo que da cuenta de un *adultocentrismo* jurídico que claramente contraviene el principio de igualdad y no discriminación, así como el interés superior de la niñez, pues se trata de una premisa normativa basada en el estereotipo de que las niñas, niños y adolescentes no son capaces de asumir determinada identidad sexual y de género porque supuestamente "su edad no genera certeza".

En ese orden de ideas, si la medida legislativa impugnada excluye a las personas menores de edad de la posibilidad de solicitar en la vía administrativa una

<sup>8</sup> *Íbidem*.

<sup>9</sup> *Íbid*, página 19. A su vez, el Protocolo cita al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y a la *American Psychological Association*.

<sup>10</sup> *Cfr.* Tesis P./J. 9/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112, registro digital: 2012594, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.". Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.





nueva acta de nacimiento que reconozca la identidad de género autopercibida, entonces tal medida representa una discriminación normativa directa, pues no existe justificación válida para restringir el derecho humano a la identidad de género de las infancias y las adolescencias, sino todo lo contrario. **La norma constitucionalmente imperiosa consiste en la obligación de toda autoridad de actuar en atención al principio del interés superior de la infancia y la adolescencia, lo que en el caso implica la obligación inexcusable de respetar, proteger y garantizar de manera reforzada el pleno ejercicio de sus derechos, en particular, de su derecho a la identidad de género.**

Por tanto, la norma impugnada, al excluir a las infancias y las adolescencias del Estado de Baja California Sur de poder solicitar el reconocimiento legal de la identidad de género autopercibida, mediante un trámite administrativo, vulnera sus derechos humanos al libre desarrollo de la personalidad –que comprende a la identidad personal y, ésta a su vez, a la identidad de género–, a la intimidad y vida privada, al interés superior de la niñez, así como a la igualdad y no discriminación.

Bajo esta perspectiva, es claro que se trata de una norma cuya justificación subyacente está anclada en el estereotipo de que las niñas, niños y adolescentes que se asumen como LGBT+ no tienen la edad o la madurez suficiente para ejercer su derecho al reconocimiento de la identidad de género, lo cual también está íntimamente vinculado con el estereotipo basado en que las niñas, niños y adolescentes LGBT+ "están confundidos", "no saben realmente lo que quieren", "están mal influenciados", "están enfermos", etcétera.

Por tales motivos, considero que corresponde a este Tribunal Constitucional declarar la invalidez de la norma bajo análisis por actualizar **una discriminación normativa directa**, tanto por la afectación **material** que genera su parte dispositiva, al restringir el derecho al reconocimiento legal de la identidad de género autopercibida únicamente a personas mayores de edad, como por la afectación **inmaterial** que produce el mensaje transmitido en su parte valorativa, al reproducir estereotipos relacionados con una supuesta incapacidad, confusión, enfermedad o anormalidad de las personas menores de edad cuya autodeterminación sexual y de género es distinta a la cisheterosexual, es decir, de personas que se asumen como LGBT+.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Al respecto, consideramos pertinente traer a colación lo sostenido por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 152/2013: "la discriminación



En ese sentido, independientemente de si la medida persigue adecuadamente o no el fin buscado (segunda grada), lo cierto es que la medida impugnada *prima facie* no se encuentra encaminada a perseguir un fin imperioso desde el punto de vista constitucional (primera grada). Lejos de ello, la medida legislativa contraviene la obligación estatal de respetar, proteger y garantizar, de manera reforzada (conforme al principio del interés superior de la niñez), el derecho a la identidad de género de las niñas, niños y adolescentes.

Por lo anterior, considero que la argumentación más protectora de los derechos de niñas, niños y adolescentes trans consiste en declarar que la norma impugnada, al excluirles de la posibilidad de modificar su acta de nacimiento para reconocer la identidad de género autopercebida, no persigue un fin constitucionalmente imperioso, sino que vulnera el principio de igualdad y no discriminación, el principio del interés superior de la infancia y el derecho a la identidad de género, derivada del derecho al libre desarrollo de la personalidad, razones por las que resulta inválida.

Finalmente, estimo de suma relevancia destacar que, en casos relacionados con la identidad de género de niñas, niños y adolescentes, todas las autoridades jurisdiccionales debemos evitar a toda costa juzgar el caso partiendo de considerar como algo negativo que la identidad de género asumida por la persona menor de edad no concuerde con la social o legalmente asignada. Por otra parte, es nuestro deber cuidar con especial atención que, independientemente de la identidad de género asumida, la persona menor de edad se encuentre en un ambiente libre de manifestar su identidad (sea temporal o no) y, correlativamente, que no se encuentre en un ambiente –familiar, escolar o institucional, por mencionar algunos– en el que se le imponga una determinada identidad.<sup>12</sup>

---

no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo vulnerable, sino también mediante aquellas normas que promocionan y ayudan a construir un significado social de exclusión o degradación, que si bien pueden no tener a los miembros de cierto grupo vulnerable como destinatarios, los efectos de su aplicación mediante la regulación de la conducta de terceros sí les genera un daño de estigmatización por discriminación". *Cfr.* Tesis 1a. CCLXXXIII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 146, registro digital: 2006962, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. PERMITE IMPUGNAR LA PARTE VALORATIVA DE LAS NORMAS JURÍDICAS SIN NECESIDAD DE UN ACTO DE APLICACIÓN, CUANDO AQUÉLLAS RESULTEN ESTIGMATIZADORAS.". Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

<sup>12</sup> *Cfr.* SCJN. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o identidad de género, página 57.



En suma, emito este voto concurrente a fin de expresar los motivos por los que me aparto de las consideraciones expresadas en los párrafos 113 y 117 a 135 de la ejecutoria.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 132/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 67, con número de registro digital: 31852.

La tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 63/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en la que impugnó diversas omisiones y artículos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

En la sentencia, el Pleno reconoció la validez de los artículos 19 y quinto transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, pero declaró fundada la omisión legislativa relativa impugnada, en relación con el mandato previsto en el artículo cuarto transitorio, fracción IV, inciso 7, de la reforma constitucional en materia de guardia nacional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.<sup>1</sup>

En consecuencia, se ordenó al Congreso de la Unión legislar sobre el personal que será responsable de atender los hechos que ponen en riesgo o vulneran la

<sup>1</sup> **Cuarto.** Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

"...

**IV.** La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

"...

**7.** La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos."



base de datos; las facultades que tendrá el personal para atender las amenazas o vulneraciones a la información; las medidas que deberán desplegarse frente a los supuestos de riesgo y vulneración de la base de datos, así como los supuestos específicos en que podría estimarse que la base de datos que integra el registro se encuentra en riesgo o ha sido vulnerada.

Presento este voto concurrente toda vez que, si bien estuve de acuerdo con el sentido de la sentencia y, específicamente, del apartado b, en donde se analizó la alegada existencia de una omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio, *no comparto algunas de las consideraciones que fueron agregadas al engrose a solicitud de algunas Ministras y Ministros.*

De manera particular, no comparto que, para dar cumplimiento al referido artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional señalada, el Congreso de la Unión tenga que establecer en la Ley Nacional del Registro de Detenciones "[l]os supuestos específicos en que podría estimarse que la base de datos que integra el Registro se encuentra en riesgo o ha sido vulnerada", como incorrectamente se establece en los párrafos 88, 90 y 98 de la sentencia.

Respetuosamente me separo de lo anterior toda vez que, a mi juicio, de ninguna parte de la Constitución General se desprende tal obligación a cargo del Congreso de la Unión. En efecto, el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en su inciso 7, establece únicamente lo siguiente:

"**Cuarto.** Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

"...

"**IV.** La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

"...

**"7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos."**

Como se puede observar, el citado precepto constitucional en ningún momento establece la obligación de fijar en la Ley Nacional del Registro de Detenciones "[l]os **supuestos específicos** en que podría estimarse que la base de datos que integra el Registro se encuentra en riesgo o ha sido vulnerada".



Por tanto, aunque para algunas Ministras y Ministros fuera deseable la existencia de tal definición a nivel legal, me parece que no existe obligación constitucional alguna a cargo del Congreso de la Unión de definir los "supuestos específicos" en que se considerará que la base de datos del registro está en riesgo o ha sido vulnerada. Todo lo cual, por cierto, puede resultar de muy difícil regulación, si se toma en consideración la dificultad que tiene establecer supuestos de riesgo o vulneración de bases de datos en ley, que sean suficientemente taxativos y al mismo tiempo no incurran en potenciales riesgos de infra o sobreinclusión.

Con esto no quiero decir que el Congreso de la Unión no pueda, con base en su potestad legislativa, establecer supuestos específicos de vulneración o riesgo a las bases de datos del registro, ya sea directamente en ley e, incluso, delegar tales aspectos al ámbito reglamentario. Lo único que quiero decir es que, a mi modo de ver, del artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional aludida no se desprende una obligación constitucional de establecer tales hipótesis y, por ende, esta Suprema Corte no estaba facultada para establecer tal deber como parte de los lineamientos que tendrá que observar el Congreso de la Unión en el cumplimiento de esta sentencia. Los cuales, por cierto, no quedaron establecidos en los resolutivos, lo que eventualmente puede generar dudas sobre el correcto cumplimiento del fallo.

En suma, aunque en términos generales comparto el sentido del fallo, respetuosamente me aparto de las consideraciones relativas a que la omisión legislativa identificada en este caso abarca "[l]os supuestos específicos en que podría estimarse que la base de datos que integra el Registro se encuentra en riesgo o ha sido vulnerada", así como de la exigencia de prever a nivel legal dichos supuestos.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 63/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1354, con número de registro digital: 31513.

## **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el diez de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 134/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



nos, en la que cuestionó la constitucionalidad de la porción normativa "*también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada*", contenida en el artículo 236, párrafo tercero, del Código Penal para el Distrito Federal,<sup>1</sup> publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el cuatro de agosto de dos mil veintiuno.

Presento este voto concurrente toda vez que, si bien estuve de acuerdo con el sentido del fallo, no comparto la metodología ni las consideraciones en las que se sustenta. Para explicar mi posición, a continuación, expondré brevemente las consideraciones de la sentencia, para posteriormente desarrollar las razones de mi disenso.

## I. Consideraciones de la sentencia

En síntesis, la mayoría determinó que la porción normativa impugnada transgredía el principio de proporcionalidad de las penas reconocido en el artículo 22 constitucional, toda vez que, al no establecer un mínimo y un máximo, no permitía al Juez graduar la pena de suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

Para justificar esta decisión, la sentencia retoma las consideraciones de la **acción de inconstitucionalidad 97/2019**, en donde se declaró la invalidez de la misma porción normativa que es impugnada en el presente caso.

## II. Motivos del disenso

Como adelanté, aunque coincido con la invalidez de la porción "*también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada*", contenida en el tercer párrafo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, **lo hago por diferentes consideraciones.**

<sup>1</sup> **Artículo 236.** Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de diez a quince años de prisión y de dos mil a tres mil unidades de medida y actualización.

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.

"Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público o miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada. Se impondrán además al servidor o ex servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad pública o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta para desempeñar cargos o comisión públicos; **también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.**

"..."



Si bien, en la **acción de inconstitucionalidad 97/2019**, me pronuncié a favor de la sentencia, a partir de un estudio más profundo de la norma impugnada me parece que ésta adolece de un vicio de constitucionalidad de estudio previo y preferente, que es la violación al principio de taxatividad. Además, consistente con mi postura más reciente, me parece que, en todo caso, el estudio de constitucionalidad de la norma a la luz del artículo 22 constitucional debió haberse realizado a partir de un *test de proporcionalidad en sentido amplio*. Me explico.

\*\*\*

El artículo impugnado en el presente caso era del tenor siguiente:

**"Artículo 236.** Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de diez a quince años de prisión y de dos mil a tres mil unidades de medida y actualización.

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.

"Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público o miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada. Se impondrán además al servidor o ex servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad pública o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta para desempeñar cargos o comisión públicos; **también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.**

"..."

\*\*\*

Como referí, si bien en la **acción de inconstitucionalidad 97/2019**, este Alto Tribunal invalidó prácticamente la misma norma por considerarla contraria al artículo 22 constitucional, tras un análisis y una reflexión más profunda y detallada, me parece que la misma adolece de un vicio de constitucionalidad previo y de estudio preferente, a saber: **la violación al principio de taxatividad en materia penal.**

Ello es así, pues me parece que **la norma no es suficientemente clara respecto a cuál es la temporalidad de la sanción consistente en la suspensión** del



derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada a la que refiere. Situación que puede dar lugar a arbitrariedad por parte de los operadores jurídicos, al permitir diversas interpretaciones incompatibles entre sí.

Como se advierte de la transcripción, el precepto simplemente refería que "*también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada*", sin mayor precisión al respecto. En ese sentido, me parece que la misma podía ser interpretada en al menos dos sentidos: **(a)** que dicha pena durará lo mismo que la pena de prisión impuesta (tal y como sucede con la sanción de inhabilitación para ejercer cargos públicos que prevé el mismo precepto una línea antes), o bien, **(b)** que en este caso se trata de una suspensión de carácter definitivo.

En mi opinión –y si bien no se advirtió en el precedente– tal imprecisión resultaba de estudio previo y preferente, toda vez que de ello depende la posibilidad de fijar un sentido normativo que pueda ser sujeto a escrutinio constitucional a la luz de otros principios constitucionales, como es el principio de proporcionalidad de las penas. Como es evidente, no sería lo mismo –para efectos del referido principio– que la sanción se interprete de forma definitiva, que acotada al tiempo que dure la pena de prisión.

Con todo, considero que, dada la ambigüedad del precepto, el mismo resultaba contrario al principio de taxatividad, lo que incluso hacía innecesario un estudio posterior a la luz del principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 constitucional.

\*\*\*

Ahora bien, asumiendo sin conceder que el precepto era claro en cuanto a que la sanción de inhabilitación para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada era "definitiva" o "perpetua", coincido con la mayoría en que ello sería contrario al principio de proporcionalidad de penas. **Sin embargo, en congruencia con el criterio que he sostenido de manera reciente, considero que dicha conclusión debió justificarse en todo caso a la luz de un test de proporcionalidad.**

En efecto, si bien en algunos precedentes (como la acción de inconstitucionalidad 97/2019) voté a favor de la metodología usualmente seguida por este Alto Tribunal para determinar si penas fijas son o no constitucionales, **lo cierto es que mi criterio sobre este tema ha venido evolucionando y perfeccionándose en fechas recientes.**





De manera particular, en la **acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019**,<sup>2</sup> sostuve que para analizar la proporcionalidad de una pena de inhabilitación perpetua –muy similar a la que ahora se analiza– **debía realizarse un test de proporcionalidad en sentido amplio, el cual no se superaba en el caso concreto**. Mismo criterio sostuve en la **acción de inconstitucionalidad 80/2021**, en la que se analizó la constitucionalidad de la porción normativa "*En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva*", contenida en el artículo 130 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.<sup>3</sup>

A mi juicio, si bien es cierto que tradicionalmente esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el artículo 22 constitucional en el sentido de que las *penas fijas* (específicamente la pena de prisión y multa) son *en automático* desproporcionadas por no prever un mínimo y un máximo, me parece que **esto no es necesariamente cierto en todos los casos y menos aún tratándose de penas alternativas a la pena de prisión, como es la suspensión de ciertos derechos**.

Desde mi punto de vista –y sin prejuzgar por ahora sobre un supuesto concreto– **podrían existir casos de tal gravedad en los que una pena definitiva o absoluta resulte proporcionada, en atención a los fines buscados por el legislador y los bienes jurídicos afectados**.<sup>4</sup> En ese sentido, me parece que **una mejor metodología, que permite procesar de mejor manera las complejidades de casos límites, es el test de proporcionalidad en sentido amplio**, según el cual, como se sabe, para determinar si la intervención en un derecho (como puede ser la libertad o el derecho a ejercer una determinada profesión o actividad) es constitucional, debe determinarse si la misma (a) persigue un fin legítimo; (b) es idónea, (c), necesaria y (d) proporcional en sentido estricto.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> **Acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019**, resuelta el doce de noviembre de dos mil veinte; **acción de inconstitucionalidad 80/2021**, resuelta el veintitrés de marzo de dos mil veintitrés.

<sup>3</sup> **Acción de inconstitucionalidad 80/2021**, resuelta por el Pleno en sesión del veintitrés de marzo de dos mil veintitrés bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>4</sup> Nótese que el artículo 22 de la Constitución no prohíbe en realidad las penas *fijas*, sino las penas *desproporcionadas*. Tal prohibición es en realidad una derivación jurisprudencial.

<sup>5</sup> El uso de esta metodología en materia penal no es extraña en la doctrina de este Alto Tribunal. La Primera Sala, al resolver el **amparo directo en revisión 181/2011**, la utilizó a fin de determinar si la pena de prisión impuesta para el delito de "secuestro exprés" constituía una intervención legislativa desproporcionada en la libertad del recurrente.



Al hacer dicho análisis, debe tomarse en consideración, además, que el legislador penal cuenta con un **amplio margen de acción epistémico en la definición de la política criminal**, de manera que en todos aquellos casos en los que exista incertidumbre sobre las premisas empíricas en las que éste se apoya, debe entenderse que existe a su favor una *presunción* de que son verdaderas.<sup>6</sup>

De esta manera, en lo que sigue expondré la forma en que considero se debió analizar la porción impugnada a la luz de dicho test, partiendo para ello –como se dijo– de la premisa de que la misma tiene una temporalidad definitiva o perpetua.

### 1) Incidencia *prima facie* de la norma impugnada en un derecho humano

En el caso, es evidente que la suspensión definitiva para ejercer el derecho de ejercer actividades en empresas de seguridad privada, del servidor público o miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada que cometa la agravante del delito de extorsión, **incide prima facie en el derecho a la libertad de trabajo previsto en el artículo 5 constitucional**.

Consecuentemente, lo siguiente que debe analizarse es si la medida persigue una finalidad constitucionalmente válida, si es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

### 2) Finalidad legítima

De la exposición de motivos de las distintas reformas al precepto impugnado, se advierte que el legislador buscó castigar de forma más severa el delito de extorsión, además de incrementar las penas a servidores públicos y miembros de corporaciones de seguridad pública o privada que participen en extorsiones. Lo anterior –se dijo– pues se trata de un *delito pluriobjetivo* que ataca más de un bien jurídico, el cual se ha proliferado y aumentado en sus medios de comisión, incluso perpetrándose por servidores o ex servidores públicos o privados.

En otras palabras, la porción normativa impugnada está dirigida a atender un problema de seguridad pública, cuyo fin es inhibir y sancionar la extorsión en nuestro país. Por tanto, cabe concluir que la misma persigue una finalidad constitucionalmente legítima.

<sup>6</sup> **Amparo directo en revisión 181/2011**, resuelta por la Primera Sala el seis de abril de dos mil once bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



### 3) Idoneidad

Del procedimiento legislativo es posible inferir que el legislador ha considerado que la pena de la suspensión definitiva para ejercer actividades en empresas de seguridad privada, es una medida eficaz para prevenir el delito de extorsión cometido por servidores públicos y miembros o ex miembros de corporaciones de seguridad privada, específicamente, la reincidencia. En ese sentido, al no existir evidencia empírica que refute tal premisa, debe considerarse que la medida elegida por el legislador es idónea para alcanzar el fin buscado.

### 4) Necesidad de la medida

En esta grada, lo que debe analizarse es si el legislador penal optó –según la información disponible– por la medida menos lesiva para los derechos afectados, de entre las igualmente idóneas para lograr el fin constitucional buscado.

En el caso, me parece que la norma no satisface esta grada, ya que la misma resulta en extremo sobreinclusiva. Ello es así, toda vez que –atendiendo a la naturaleza y modalidades del delito– **la norma no permitía distinguir casos graves en los que tal sanción podría estar justificada, de casos menos graves en los que no.** En otras palabras, la norma abarcaba una variedad demasiado amplia de supuestos, en los que incluso pudiera resultar manifiestamente innecesaria o desproporcionada la imposición de la sanción.

Al respecto, no debe perderse de vista que no todos los servidores públicos y miembros de corporaciones de seguridad privada que cometen el delito de extorsión tienen necesariamente el mismo grado de culpabilidad. En efecto, el grado de afectación al bien jurídico puede variar en cada caso en atención al grado de participación del sentenciado, la forma de comisión del delito e, incluso, el número de víctimas involucradas.

Adicionalmente, debe tomarse en consideración que el artículo 236 impugnado ya preveía distintas penas para los servidores públicos y miembros de seguridad privada que cometan el delito de extorsión, consistentes en: **(i)** el aumento al doble de las penas previstas para el tipo de extorsión, **(ii)** la destitución del empleo, cargo o comisión público, y **(iii)** la inhabilitación por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta para desempeñar cargos o comisión públicos.

En suma, considero que la restricción definitiva al derecho a la libertad de trabajo que suponía la suspensión definitiva para ejercer actividades en empresas de seguridad privada no era necesaria para cumplir con la finalidad, pues resultaba en extremo sobreinclusiva. Por tanto, si bien no comparto la metodología, coincido con la propuesta en que, también desde esta perspectiva (es decir,



desde el punto de vista de la proporcionalidad de las penas), lo procedente era declarar su inconstitucionalidad.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 134/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 409, con número de registro digital: 31648.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2022 PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el seis de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 65/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 7,<sup>1</sup> en su porción normativa "*o incapacitados*", 8, fracción VII<sup>2</sup> y 12,<sup>3</sup> en su porción normativa "*o incapacitados*", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, publicada el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa.

Presento este voto concurrente, toda vez que –como referí en sesión– si bien compartí el sentido de la decisión mayoritaria, en algunos casos me aparté de las consideraciones y en otros lo hice por razones adicionales. En ese sentido, en lo que sigue expondré las razones que sustentan mi opinión en cada uno de los puntos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia.

\*\*\*

<sup>1</sup> "**Artículo 7.** Cuando la solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de ausentes, menores **o incapacitados**, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de las disposiciones del Código Civil para el Estado de Nayarit, así como las disposiciones legales de la materia."

<sup>2</sup> "**Artículo 8.** Se consideran causas de utilidad pública para los efectos de la presente ley:

"...

"**VII.** La prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales;

"..."

<sup>3</sup> "**Artículo 12.** Cuando la solicitud de expropiación recaiga en bienes de ausentes, menores **o incapacitados**, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Nayarit."



## I. Violación de estudio preferente. Consulta a personas con discapacidad. Análisis de las porciones normativas "o incapacitados" de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit

### a) Fallo mayoritario

En este apartado, el Pleno declaró la invalidez de los artículos 7 y 12 en sus respectivas porciones normativas "o incapacitados" de la ley impugnada. Lo anterior, toda vez que durante el proceso legislativo de dicho ordenamiento no se llevó a cabo una consulta previa a personas con discapacidad. Esto, con independencia de que dicho concepto de invalidez no hubiere sido alegado por la accionante.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos desde el primer asunto en el que se discutió este tema, por lo que, en general, estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

### b) Razones del voto concurrente

Con independencia de mi conformidad con la invalidez de los preceptos referidos, como he señalado en otras ocasiones,<sup>4</sup> me parece que el estándar aplicado en la resolución del asunto pudo haberse robustecido aún más con la inclusión expresa de la *igualdad entre el hombre y la mujer* como principio rector de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Como he referido en otros precedentes, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia.

Lo anterior, máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en sus artículos 3,

<sup>4</sup> Así manifesté en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, entre otras.



inciso g)<sup>5</sup> y 6<sup>6</sup> donde, respectivamente, se enuncia dicho principio y lo referente a las mujeres con discapacidad.

## II. Causa de utilidad pública. Análisis del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit

### a) Fallo mayoritario

En este apartado el Pleno declaró la invalidez del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación local que calificaba como causa de utilidad pública "*la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales*" al vulnerar el derecho a la seguridad jurídica.

La mayoría sostuvo que las causas de utilidad pública que motiva una expropiación deben ser lo suficientemente claras para que la autoridad administrativa pueda sustentar el acto expropiatorio, y ésta debe tener como objetivo un bien común. En particular, se señaló que, de conformidad con el artículo 27, fracción VI,<sup>7</sup> constitucional debe estar delimitada adecuadamente por el legislador

#### <sup>5</sup> "Artículo 3. Principios generales.

"Los principios de la presente convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"..."

#### <sup>6</sup> "Artículo 6. Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

#### <sup>7</sup> "Artículo 27. ...

"VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

**"Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.**

El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

"..."



local, para que no sea la autoridad administrativa, en el acto de aplicación, quien decida cuál es la causa de utilidad pública.

Partiendo de lo anterior, el Pleno consideró que el precepto normativo resultaba extremadamente ambiguo y generaba un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa para determinar qué alteraciones encuadran en la hipótesis normativa para sustentar un acto expropiatorio. Ello, pues permitía la restricción del derecho a la propiedad privada como una medida para anticipar una posible alteración.

#### **b) Razones del voto concurrente**

Si bien coincido con la mayoría en que el supuesto de utilidad pública previsto en el artículo 8, fracción VII, de la ley impugnada<sup>8</sup> resulta inconstitucional al ser extremadamente amplio e impreciso y, en consecuencia, vulnerar el principio de legalidad y seguridad jurídica en relación con el derecho a la propiedad, **lo hago por razones distintas.**

Como expliqué en sesión, coincido con la sentencia en que la norma impugnada, al establecer como causa de utilidad pública la mera "prevención" de "cualquier alteración" a la paz pública, tranquilidad o seguridad social, no resulta suficientemente clara o previsible, lo cual favorece el ejercicio arbitrario o excesivo de esta facultad. **Sin embargo, me parece importante aclarar que –al menos a mi juicio– esto no significa o implica que el mero uso de expresiones como "paz pública", "tranquilidad o seguridad social" sea per se inconstitucional, para efectos del régimen de expropiación.**

En mi opinión, el problema de la norma analizada en este caso radicaba más bien en su *sintaxis* y, específicamente, en el hecho de que –tal y como estaba redactada– otorgaba un margen demasiado amplio a la autoridad administrativa para decidir qué es y qué no es de utilidad pública. Ello es así, toda vez que la misma no exigía acreditar una afectación actual o inminente de perturbación a la paz pública o a la tranquilidad social, sino que autorizaba a expropiar bienes con argumentos meramente *prospectivos o hipotéticos*; es decir, ba-

<sup>8</sup> "Artículo 8. Se consideran causas de utilidad pública para los efectos de la presente ley:

"...

"VII. La prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales;

"..."



sados en la posible o probable actualización de hechos futuros de realización incierta, que no fueron acotados por el Poder Legislativo Local con base en el tipo, la gravedad o el grado de probabilidad de realización o inminencia.<sup>9</sup>

Al respecto, no debe perderse de vista que las causas de utilidad pública deben ser lo suficientemente claras para que la autoridad administrativa pueda sustentar el acto expropiatorio y ésta debe tener como objetivo un bien común. Así se desprende del artículo 27, fracción VI, constitucional<sup>10</sup> de donde es posible inferir que las causas de utilidad pública que justifican llevar a cabo una expropiación deben estar delimitadas adecuadamente por el legislador local, con la finalidad de limitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa para decidir qué es o qué no es causa de utilidad pública.

Por todo lo anterior, aunque coincido con la declaratoria de invalidez del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, en tanto resulta violatoria del principio de seguridad jurídica, lo hago por las razones aquí expuestas.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 65/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 334, con número de registro digital: 31753.

<sup>9</sup> *Cfr.* La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*.

<sup>10</sup> "Artículo 27. ...

"...

"VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

**"Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.**

El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

"..."





## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2022, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintiséis de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 95/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 167 Quater del Código Penal del Estado de Sonora, el cual tipificaba la generación y divulgación de información y contenido de cadáveres que se encuentren relacionados con una investigación penal, y que consideraba como agravantes el que los cadáveres fueran de mujeres, niñas y personas con discapacidad, así como que el sujeto activo fuera un servidor público.

Presento este voto concurrente toda vez que, si bien estuve de acuerdo con el sentido del fallo mayoritario –mediante el cual se declaró la invalidez total de la disposición impugnada–, lo hice por consideraciones distintas. A continuación, expongo el criterio de la mayoría, así como las razones de mi disenso.

### I. Criterio de la mayoría

El Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 167 Quater del Código Penal del Estado de Sonora pues consideró que las porciones normativas "**Al que**", y "**fuera de los supuestos autorizados por la Ley**", impugnadas por la Comisión accionante, transgredían el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues resultaban sobre inclusivas, pues no permitían definir la calidad del sujeto activo, además de que podían criminalizar a colectivos de búsqueda y a personas que pertenecen a medios de comunicación.

En este orden de ideas, dada la construcción de la norma, el Tribunal Pleno determinó hacer extensiva la declaratoria de invalidez a la totalidad del precepto impugnado. Esto, pues advirtió que, al invalidar las porciones señaladas, la descripción del delito carecía de sentido y coherencia.

### II. Motivos del disenso

Si bien coincidí con la invalidez decretada, en mi opinión, debió declararse la invalidez directa de todo el precepto, ya que **el vicio de constitucionalidad no recae únicamente sobre las porciones normativas impugnadas, sino**



sobre la totalidad del tipo penal, en virtud de cómo se encuentra construido.

El precepto impugnado era del tenor siguiente:

**"ARTÍCULO 167 QUATER. Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbado, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, esponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbado imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, sea en el lugar de los hechos o del hallazgo o en su cualquier (sic) domicilio público o privado, se le impondrá de cuatro a diez años de prisión y multa por un importe equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.**

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas, niños, adolescentes o personas con discapacidad, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

Tal como señalé en sesión, desde mi voto concurrente **en la acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020**,<sup>1</sup> **así como en la acción de inconstitucionalidad 136/2021**<sup>2</sup> voté por invalidar directamente la totalidad de los artículos 240 Bis del Código Penal para el Estado de Colima<sup>3</sup> y 227 Bis

<sup>1</sup> **Acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020**, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de cuatro de noviembre de dos mil veintiuno.

<sup>2</sup> **Acción de inconstitucionalidad 136/2021**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dos de marzo de dos mil veintitrés.

<sup>3</sup> **Código Penal para el Estado de Colima**

**"Artículo 240 BIS.** Al que indebidamente difunda, entregue, revele, publique, transmita, esponga, remita, distribuya, videograbado, audiograbado, fotografíe, filme, reproduzca, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, audios, videos o documentos del lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos o instrumentos relacionados con el procedimiento penal o productos relacionados con un hecho que la Ley señala como delito, se le impondrán de tres a seis años de



del Código Penal del Estado de México,<sup>4</sup> en virtud de que transgredían el principio de taxatividad, mismos que establecían tipos penales muy similares al que se analizó en el presente caso.

En esas ocasiones, sostuve que el problema de imprecisión e indeterminación del tipo penal resultaba especialmente grave y **recaía sobre la totalidad del artículo y no sólo sobre las porciones normativas impugnadas**, toda vez que: **(i) la norma no estaba dirigida a una clase particular de sujetos**, quienes, por las actividades específicas que realizan, fuera razonable esperar un conocimiento previo y detallado de las normas que rigen su actuar; y, **(ii) las conductas base eran sumamente extensas**, ya que abarcaban una gran cantidad de actividades, muchas de las cuales llevan a cabo las personas de forma cotidiana.

A mi juicio, dada la amplitud del espectro de sujetos y conductas que podrían quedar comprendidos *prima facie* en el tipo penal, el legislador tenía la obli-

---

prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Si se trata de imágenes, audios o videos de cadáveres o parte de ellos, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, la pena de prisión será de cuatro a siete años y la multa de setenta a ciento treinta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, la pena de prisión será de cuatro a ocho años y la multa de ochenta a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de alguna institución policial, de procuración o impartición de justicia, se impondrá de cuatro a ocho años de prisión y multa de ochenta a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización."

<sup>4</sup> **Código Penal del Estado de México**

**"Artículo 227 Bis. Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbate, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, exponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbate, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal**, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."



gación de establecer con mucha más precisión en qué casos acciones como las que se describen se considerarían relevantes para efectos penales, pues la simple indicación de que tales conductas serán sancionadas cuando se realicen fuera de los supuestos autorizados por la ley, sin que se señale la ley de que se trata, es insuficiente para generar certeza en los destinatarios respecto a qué se encuentra realmente prohibido y qué no, propiciando una aplicación ampliamente discrecional de la norma por parte de las autoridades.

Así, tomando en consideración la literalidad del precepto, así como el contexto en el que se desenvuelve y sus posibles destinatarios, consideré que la norma vulneraba el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad por lo que debía declararse su invalidez total y directa.

En el caso concreto, el tipo penal impugnado es muy similar al que se analizó e invalidó en los precedentes. Consecuentemente, aunque coincidí con la mayoría en que el precepto no es suficientemente claro y taxativo, al igual en que en las acciones referidas considero que el análisis de la taxatividad del tipo penal debió hacerse en su conjunto de forma directa (pues lo que se está analizando es la claridad de la conducta prohibida en su totalidad, para lo cual debe tomarse en consideración el contexto en el que se inserta y el contenido de cada una de sus partes); y no a partir de porciones normativas específicas.

Como dije, a mi juicio, el tipo penal debió declararse inconstitucional en su totalidad por la simple y sencilla razón de que no establecía con claridad en qué casos el audiograbar, comercializar, compartir, difundir, distribuir, entregar, exponer, enviar, filmar, fotografiar, intercambiar, ofertar, publicar, remitir, reproducir, revelar, transmitir o videograbar, imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos, que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones dará lugar a la imposición de una sanción penal. Ello, toda vez que el tipo se limitaba a sancionar a cualquier persona que realice alguna de esas conductas "fuera de los supuestos autorizados por la ley".

En definitiva, al no establecer con precisión en qué casos la gran cantidad de conductas previstas en el tipo penal se consideraran punibles penalmente –las cuales, por cierto, por sí mismas no son ilegales, dañinas o antijurídicas– y dejar tal determinación a la total subjetividad del intérprete, el tipo penal generaba una discrecionalidad tan desmedida en su aplicación que resulta



notoriamente incompatible con las exigencias que impone el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad.

Adicionalmente, me aparto del párrafo 63 de la sentencia, en donde se da a entender que el tipo penal podría ser constitucional si estuviera referido única y exclusivamente a servidores públicos. En mi opinión, dicho análisis no sólo era innecesario, sino podría prejuzgar de alguna manera sobre una cuestión que no está siendo debatida específicamente en el caso.

\*\*\*

Finalmente, reitero que no pierdo de vista que ésta y otras reformas legales similares han tenido como origen la constatación de casos lamentables en los que han sido las propias autoridades quienes, difundiendo este tipo de imágenes, han atentado contra la intimidad y la dignidad de las víctimas –especialmente mujeres–, así como de sus familias. En este sentido, estimo importante precisar que esta decisión no pretende de ninguna manera minimizar o invisibilizar el grave problema de violencia y revictimización que sufren las mujeres, las jóvenes y las niñas, así como sus familias, a través de la exposición o divulgación de imágenes como las referidas en la norma impugnada. Imágenes que no sólo atentan contra los valores de una sociedad democrática, sino de cualquier sociedad con un mínimo de dignidad y humanidad.

No obstante, considero que el Estado no puede, *so pretexto* de pretender combatir esta situación, llegar al extremo de aprobar tipos penales demasiado amplios, poco claros y/o sobreinclusivos, que pueden aplicarse a una gran cantidad de supuestos. Intentar solucionar un problema a través de un tipo penal con esas características, podría afectar injustificadamente a muchas otras personas, e incluso, ser utilizado como mecanismo de sanción de la libertad de expresión. No hay que olvidar que el ejercicio del *ius puniendi* –por más bien intencionado que sea– está sujeto a límites rigurosos, los cuales vienen impuestos por el principio de legalidad reconocido en el artículo 14 de nuestra Constitución y en el diverso 9 de la Convención Americana, entre muchos otros.

En congruencia con estos principios, ha sido mi convicción desde que llegué a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que en un Estado Constitucional y democrático de derecho, si bien es deseable que las autoridades adopten todas las medidas necesarias y a su alcance para prevenir y disuadir violaciones a derechos humanos y otros bienes jurídicos relevantes, incluyendo la adopción de tipos penales, éstos deben ser elaborados de manera clara y



precisa, con adecuada técnica legislativa y, sobre todo, respetando los diversos principios formales y materiales que prevé nuestra Constitución. No considerarlo de esta manera abriría la puerta –aún más– a la arbitrariedad, la discriminación y al abuso en el ejercicio del derecho penal en perjuicio de nuestras libertades.

\*\*\*

En suma, si bien estuve de acuerdo con el sentido del fallo y con la invalidez del precepto impugnado, lo hago por las razones expuestas en este voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 95/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 429, con número de registro digital: 31854.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2015.**

En sesión de doce de enero de dos mil diecisiete el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En dicho asunto se analizó la constitucionalidad de distintos preceptos de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal que fueron impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Aunque en lo general estuve a favor de la decisión mayoritaria, existen algunas consideraciones que no comparto.

En primer lugar, y en congruencia con el criterio que sostuve en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, si bien estoy de acuerdo con que la definición de libertad de expresión establecida en el artículo 5, fracción XI, de la ley impugnada era limitativa, incompleta y por ende inconstitucional, no comparto la idea de restringir a las Legislaturas Locales la facultad de legislar en materia de derechos humanos. Por el contrario, considero que las entidades federativas sí pueden dotar de contenido y reglamentar derechos humanos, pues incluso éstas pueden suplir aquellas lagunas que la Constitución Federal llego a tener.

Desde mi punto de vista, aunque las entidades federativas reglamentaran o dotaran de contenido derechos humanos, no estarían extralimitándose en sus facultades,



pues sus determinaciones siempre estarían sujetas, por un lado, al control constitucional –como sucede con el precepto en pugna– y, por el otro, al contenido "mínimo" o "básico" previsto por el propio texto de la norma suprema. Así, bajo este razonamiento, el Texto Constitucional constituye un "piso" mínimo para desarrollar materialmente los derechos humanos, pero no una limitante a las Legislaturas Locales para desarrollar o ampliar sus contenidos.

Tengo una opinión similar en cuanto a la definición de periodista que establece el artículo 5, fracción XVII, de la legislación impugnada. Si bien en la acción de inconstitucionalidad 87/2015 se hizo una interpretación conforme para "salvar" la constitucionalidad del precepto que establecía lo que debía entenderse por periodista, en este asunto difiero de tomar una interpretación similar, pues el mismo ordenamiento prevé una hipótesis normativa distinta (la de colaborador periodístico) en la fracción III del mismo precepto, donde podrían situarse todas aquellas personas que no ejercen manera permanente la libertad de expresión como lo solicita la definición de periodista.

A mayor abundamiento, en el precedente no se establecía una definición alternativa para aquellas personas que difundieran o realizaran actividades de periodista ocasionalmente, por lo que estaban impedidas para acceder a los mecanismos de protección. Sin embargo, en esta ocasión es diferente, pues sí se prevé una alternativa en otra hipótesis normativa en la que gobernado que no actúa como periodista conforme a la ley puede acceder a los mecanismos de protección acreditando que actúa como colaborador periodístico. Por tanto, me parece que era innecesario hacer una interpretación conforme, ya que esta legislación no deja en desprotección a los individuos que difunden información sin dedicarse únicamente a ello.

Finalmente, también quisiera manifestarme en contra de la consideración de la mayoría en torno a los requisitos establecidos en el artículo 56 para separarse de los mecanismos de protección; particularmente de si es necesario o no que exista una ratificación por parte del solicitante para que se materialice. A mi juicio no lo es, pues, si bien es una obligación del Estado proporcionar las medidas de protección a quienes ejercen su libertad de expresión, la legislación le da un trato de norma de beneficio que inicia con una solicitud y que debería quedar al libre albedrío del solicitante determinar cuándo cesa y cuándo no. Debido a ello, no comparto la interpretación conforme para concluir que la ratificación de cesar las medidas cautelares sea obligatoria para su materialización.



Tampoco me parece que pueda determinarse la inconstitucionalidad de una norma sólo porque no prevé una ratificación para que cesen sus efectos. Es importante recordar que la norma parte de una solicitud, se evalúa por parte de la autoridad, y después se determina si pueden modificar o no las medidas cautelares. Hay un consejo encargado para ello, por lo que no veo la necesidad de que exista una ratificación que llegue a hacer el procedimiento de separación más tedioso. Aunque puedan existir situaciones de hecho en las que se pueda afectar la voluntad del solicitante, lo cierto es que son cuestiones que deberían solucionarse caso por caso a partir de otros mecanismos que proporciona el Estado. En todo caso, pedir una ratificación extra no sería una garantía de que han cesado todas las causas de peligro, sino que podría resultar, incluso, un paso extra que entorpecería la separación cuando el gobernado sienta que no la necesita o que no la desee más. Por tanto, no comparto que el precepto impugnado sea inconstitucional por no exigir una ratificación para el cese de las medidas preventivas.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 84/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 50, con número de registro digital: 27145.

## **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2020 Y SU ACUMULADA 145/2020.**

1. En sesión pública virtual de siete de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro y promovidas por los Partidos Políticos del Trabajo (PT) y Movimiento Regeneración Nacional (Morena), bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En dicho asunto se impugnó el Decreto LXIV-106, que reformó varios artículos de la Ley Electoral y de la Ley de Medios de Impugnación Electorales, ambas del Estado de Tamaulipas.
2. El Tribunal Pleno se pronunció sobre diversos temas en materia electoral, como es el régimen competencial en materia de coaliciones y la regulación de propaganda electoral, entre otros. En este voto, abordaré específicamente aspectos relacionados con la regulación de la paridad de género (tema 4) y los límites a la libertad de expresión relativos a denigrar (tema 7).





## Tema 4. Regulación de la paridad de género

### **i) Consideraciones de la sentencia**

3. En la sentencia se reconoce la validez de los artículos que regulan el principio de paridad de género en la Ley Electoral Local, aunque partiendo de una interpretación conforme.
4. **Obligación de garantizar que cada partido o grupo parlamentario tenga un mismo número de mujeres y hombres en diputaciones y regidurías electas.** En primer lugar, se analiza el argumento consistente en que los artículos impugnados omiten garantizar que los partidos políticos o, en su caso, grupos parlamentarios tengan el mismo número de hombres y mujeres en las diputaciones que les corresponden al interior del Congreso, así como en el caso de los regidores en los Ayuntamientos.
5. La sentencia establece que este argumento es infundado. Conforme a lo decidido en la contradicción de tesis 275/2015, se señala que lo que exige la paridad de género es que la aplicación de este principio en la postulación, trascienda o pueda trascender a la integración de los órganos, sin que ello conlleve una obligación de que la integración final sea exactamente paritaria, ni mucho menos una paridad en cada grupo parlamentario o partido cuando se trate del órgano legislativo. Se añade que ampliar el principio de paridad de género a la integración final de los órganos no es una obligación constitucional y, más bien, forma parte de la potestad legislativa de las entidades federativas.
6. **Obligación de que la definición de la paridad de género comprenda su aplicación en nombramientos por designación.** En segundo lugar, se analiza el argumento de los partidos promoventes de que la ley impugnada hace una regulación deficiente del concepto de igualdad de género. Se indica que es cierto que el artículo 4, fracción XXV Bis, de la Ley Electoral Local,<sup>1</sup> al definir la paridad de género, no prevé con suficiente claridad su alcance de acuerdo con la Constitución Federal y el artículo 3, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, se argumenta que este vicio puede solucionarse con una interpretación conforme.

<sup>1</sup> "Artículo 4. Para los efectos de la presente ley, se entiende por: ...

"XXV Bis. Paridad de género: igualdad política entre mujeres y hombres. Se garantiza con la asignación del 50 % mujeres y 50 % hombres en candidaturas a cargos de elección popular."



7. Se argumenta que la única interpretación del artículo 4, fracción XXV Bis, de la Ley Electoral Local que resulta constitucional, consiste en que el principio garantiza la asignación paritaria de las candidaturas, pero también una igualdad entre hombres y mujeres que trascienda en la integración, así como una garantía en la asignación paritaria, en los nombramientos de cargos por designación.
8. **Obligación de alternar el género de las personas que encabezan las listas de candidaturas por representación proporcional.** Por último, se responde al argumento de los partidos promoventes de que los artículos omiten establecer, conforme a las exigencias de la paridad de género, que las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional deben ser encabezadas alternadamente por mujeres y hombres en cada periodo electivo.
9. En la sentencia se indica que los artículos 53 y 56 de la Constitución Federal y los artículos 14, numeral 4, y 234, numerales 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales únicamente prevén de forma explícita la obligación de alternar el género en cada periodo electivo de las personas que encabezan las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional a **diputaciones federales y senadurías**. Sin embargo, se argumenta que ello no implica que esta obligación no sea aplicable a las entidades federativas, pues el deber de alternancia de género de la persona que encabeza las listas de representación proporcional está inmerso en el contenido genérico de la paridad de género exigible a los partidos políticos.
10. Se explica que considerar lo contrario demeritaría el objetivo del Constituyente Permanente de maximizar el principio de paridad en la reforma constitucional de junio de dos mil diecinueve, pues este deber de alternancia precisamente pretende evitar que los partidos políticos favorezcan de forma reiterada al género masculino sobre el femenino en las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional.
11. En la sentencia se sostiene que las normas impugnadas no prevén con suficiente claridad esta obligación de alternancia, pero se establece que este vicio puede solucionarse a través de una interpretación conforme. Se argumenta que los artículos 187, párrafos primero y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero; y 223, párrafo primero, de la Ley Electoral Local deben interpretarse en el sentido de que cuando indican que las diputaciones por representación proporcional se asignarán en el orden en que fueron registradas, *debe observarse a la vez el principio de paridad de género, bajo una lógica posible de trascendencia en la integración, aclarando que este*



*mandato puede detallarse por el Instituto Electoral Local al reglamentar las normas previstas en el artículo 190.*

12. Asimismo, se afirma que debe interpretarse que cuando exigen que se observe el principio de paridad de género en la formulación de candidaturas por el principio de representación proporcional, ello conlleva la obligación de que los partidos alternen el género de las personas que encabezan las listas de representación proporcional en cada periodo electivo. Se explica que esta interpretación conforme es posible, porque los artículos aluden de manera genérica a la paridad de género y de ella se desprende este elemento de alternancia.

## ii) Razones de disenso

13. **Obligación de garantizar que cada partido tenga un mismo número de mujeres y hombres en diputaciones y regidurías electas.** Coincidió con la conclusión de la sentencia de que el principio de paridad de género no se traduce en una obligación de que cada partido o, en su caso, grupo parlamentario tenga el mismo número de mujeres y hombres en sus diputaciones o regidurías electas por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.
14. Sin embargo, considero necesario aclarar una cuestión sobre la manera en la que en la sentencia se interpretan los criterios establecidos por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 275/2015, resuelta en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve. En algunos párrafos de la sentencia se señala que en este asunto se determinó que el principio de paridad de género no se agota en la postulación de las candidaturas, sino que **debe** trascender a la integración de los órganos respectivos. Sin embargo, en otros se afirma que el principio de paridad **puede** trascender a la integración de los órganos,<sup>2</sup> lo que da a entender que no necesariamente lo hace y, en consecuencia, las entidades federativas no están vinculadas a establecer medidas para favorecer la integración paritaria.
15. En mi opinión, el criterio de la contradicción de tesis **no prevé que el principio de paridad de género pueda trascender** a la integración de los órganos. Más bien, establece que la paridad en la postulación efectivamente trasciende a la integración y que en consecuencia, las entidades federativas **deben** con-

<sup>2</sup> Véanse los párrafos 93 y 126 de la sentencia.



templar medidas en la asignación de diputaciones de representación proporcional que favorezcan la integración paritaria de los Congresos Locales.<sup>3</sup>

16. Por ello, no coincido con la afirmación que se hace en la sentencia de que conforme a los últimos precedentes del Tribunal Pleno, las entidades federativas cuentan con potestad legislativa de ampliar el alcance de la paridad a la integración final de los órganos. El precedente establece que el principio de paridad, en los términos en los que está establecido en la Constitución Federal, ya trasciende a esta integración.
17. El aspecto en el que este precedente reconoce un margen a la libertad configurativa a la entidad federativa es en las medidas específicas en la asignación de diputaciones de representación proporcional que deben establecerse para favorecer la integración paritaria de los órganos. Se indicó que la Constitución Federal no exige un diseño o implementación específico de estas medidas, por lo que las entidades cuentan con libertad configurativa al respecto, siempre y cuando se ajusten al resto de los preceptos constitucionales y, particularmente, a los principios aplicables en materia electoral.<sup>4</sup>
18. Conforme a lo expuesto, me parece que la razón por la que es infundado el argumento planteado por los partidos políticos promoventes no es que las entidades federativas cuenten con potestad legislativa para decidir si amplían el principio para que resulte aplicable a la integración. Más bien consiste en

<sup>3</sup> En el párrafo 57 de la sentencia se establece lo siguiente: "Un análisis detenido del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, muestra que el principio de paridad de género no se agota en el registro de candidaturas por los partidos políticos previo a la jornada electoral, sino que permea o trasciende a la integración de los órganos legislativos locales. Por consiguiente, las entidades federativas sí se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer acciones afirmativas de género en la asignación de diputaciones de representación proporcional que favorezcan la integración paritaria de los Congresos Locales."

Véase además la tesis jurisprudencial P./J. 11/2019 (10a.), que derivó de este asunto, de rubro "PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 5, con número de registro digital: 2020747.

<sup>4</sup> Contradicción de tesis 275/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve, párrafos 64 y 88. Como se explicará más adelante el reconocimiento de esta libertad configurativa en el diseño e implementación específica de las medidas encaminadas a garantizar la paridad de género es congruente con una larga línea jurisprudencial del Tribunal Pleno.



que conforme a los precedentes de este Tribunal Pleno, el principio de paridad de género previsto constitucionalmente trasciende a la integración de los órganos en su conjunto, pero no a la integración de los grupos de diputaciones o regidurías electas que fueron postuladas por cada uno de los partidos políticos o que forman parte de cada grupo parlamentario.

19. En otras palabras, el principio de paridad de género en la postulación trasciende a la integración **de los órganos**, pero no a la de los grupos de diputaciones o regidurías electas vinculadas a cada partido. Lo que el principio pretende garantizar es el acceso igualitario por razón de género a los cargos públicos, no una equivalencia de género en las candidaturas electas que corresponden a cada partido o grupo parlamentario.
20. **Obligación de que la definición de la paridad de género comprenda su aplicación en nombramientos por designación.** En relación con el artículo 4, fracción XXV Bis, de la Ley Electoral Local,<sup>5</sup> que define la paridad de género, considero que su texto, incluso bajo una interpretación conforme, no permite considerar que prevé que el principio de paridad de género debe cumplirse en los nombramientos de cargos por designación, pues únicamente hace referencia a asignaciones a candidaturas a cargos de elección popular.
21. Estimo que el mandato de interpretación conforme exige que de existir varias interpretaciones jurídicamente válidas de una disposición normativa, se adopte aquella que resulta compatible con la Constitución, en cumplimiento de la presunción de validez de las leyes y la supremacía constitucional. Sin embargo, considero que no permite a los Jueces ampliar indefinidamente el contenido de las disposiciones de manera que la interpretación deje de tener sustento en su texto, particularmente en materias, como la electoral, que están sujetas al principio de certeza.
22. A pesar de lo anterior, coincidí en reconocer la validez del artículo, porque me parece que el que no prevea que el principio de paridad de género resulta aplicable en nombramientos de cargos por designación, no impide el cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 41 constitucional.

<sup>5</sup> **Artículo 4.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por: ...

**"XXV Bis.** Paridad de género: igualdad política entre mujeres y hombres. Se garantiza con la asignación del 50 % mujeres y 50 % hombres en candidaturas a cargos de elección popular."



23. Ello es así, por un lado, porque la Ley Electoral Local sí prevé que debe cumplirse con este principio en todos los nombramientos particularizados regulados en la misma y no contiene ningún artículo que contradiga u obstaculice el cumplimiento de esta obligación. Por otro lado, porque como señala la sentencia, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es de aplicación directa, lo que hace innecesario que se reitere la obligación general de que el principio de paridad de género se aplique a los nombramientos de cargos por designación para que se cumpla con esta obligación.

24. **Obligación de alternar el género de las personas que encabezan las listas de candidaturas por representación proporcional.** Ahora bien, tampoco coincido con la interpretación conforme propuesta, en relación con el resto de los artículos impugnados, por violar el principio de paridad; ni con la conclusión de que la Constitución Federal mandata a las entidades federativas a obligar a los partidos políticos que alternen en cada periodo electivo el género de las personas que encabezan las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional.

25. Como este Pleno reiteró recientemente al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2020, me parece que el análisis de esta cuestión debe partir de la premisa de que este Tribunal Pleno ha establecido que, si bien las entidades federativas están obligadas a garantizar el principio de paridad de género –el cual no se agota en las reglas de postulación, sino que debe trascender a la integración de los órganos–, tienen libertad configurativa en el diseño de los mecanismos y reglas específicos para garantizar su cumplimiento en su régimen interno,<sup>6</sup> sin tener que replicar las reglas y mecanismos específicos establecidos en las disposiciones aplicables para las elecciones federales.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Esta libertad configurativa está condicionada a que el diseño de estos mecanismos y reglas sea compatible con el resto de los preceptos constitucionales, los derechos humanos y los principios aplicables en la materia electoral. Asimismo, no debe pasarse por alto que tienen aplicación directa en la entidad federativa las distintas obligaciones que prevén la LGIPE o la LGPP, aunque sólo en lo que resulte aplicable a las elecciones para las Legislaturas Locales.

<sup>7</sup> Los razonamientos relativos a la libertad configurativa de las entidades federativas han sido establecidos por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resueltas en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce; 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, resueltas en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce; 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, resueltas en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas en sesión de diez de septiembre de dos mil quince; y



26. La vigencia de este criterio se ve confirmada por el hecho de que la Constitución no prevé un catálogo exhaustivo de reglas y medidas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular, sino que prevé que éstas deberán establecerse en las leyes electorales.
27. Ahora bien, no advierto que la intención del órgano reformador de la Constitución haya sido que la regla de alternancia del género de las personas que encabezan las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional deba establecerse en las entidades federativas. Considero que de haber sido ésta la intención, la regla se habría establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal, que prevé las obligaciones generales derivadas de la paridad de género tanto en el ámbito federal como en el local. En vez de ello, la regla de alternancia por periodo electivo se previó en los artículos 53 y 56 del título tercero, capítulo II, de la Constitución, relativo al Poder Legislativo Federal, en los siguientes términos (énfasis añadido, por claridad se transcribe también el artículo 52 constitucional):

**"Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

**"Artículo 53. ...**

"Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."

---

103/2015, resueltas en sesión de diez de agosto de dos mil quince; 126/2015 y su acumulada 127/2015, resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, resueltas en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis; así como en la contradicción de tesis 275/2015, resuelta en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve. Por su parte, las consideraciones relativas a la inexistencia de fuente pueden encontrarse en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; así como en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.



"**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. ...

"Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos."

28. Como puede verse, el texto de estos artículos se circunscribe a las diputaciones y senadurías del Congreso de la Unión y, por lo mismo, la regla de alternancia por periodo electivo que prevé únicamente es de observancia obligatoria en relación con estos cargos. Lo mismo sucede con los artículos que prevén esta regla de alternancia en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

29. No pongo en duda la contribución positiva que esta regla de alternancia por periodo electivo puede tener en el propósito último del principio de paridad de género previsto en el artículo 41 constitucional, que es garantizar la igualdad sustantiva de los géneros y especialmente en el acceso a cargos públicos. Sin embargo, considero que exigir la implementación de este mecanismo a las entidades federativas no sólo no tiene claro fundamento constitucional y resulta contrario a las facultades originarias de los Estados, sino que además, podría impedir u obstaculizar el establecimiento de medidas alternativas todavía más efectivas para garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

30. Me parece que cuando se señala en la sentencia que la regla o mandato de alternancia debe considerarse inmerso en el contenido genérico del principio de paridad, porque ello es lo que exige la maximización del principio, se parte de la premisa de que es la mejor medida para garantizar su cumplimiento y que si no se establece, las entidades federativas realizarán una regulación menos protectora de la paridad de género. Sin embargo, en la sentencia no se proporcionan argumentos para demostrar o sostener lo anterior. Me parece que sí existen medidas más efectivas que ya son exigidas por algunas entidades federativas, pues la regla de alternancia de género por periodo electivo únicamente favorece una integración final paritaria y, en cambio, hay otros mecanismos que pueden garantizar por completo la integración paritaria, como la sustitución de fórmulas de candidaturas por el principio de representación proporcional que sean necesarias.





31. No debe pasarse por alto que las entidades federativas han sido las que en el ejercicio de su *soberanía* interna, han innovado una gran cantidad de las medidas que actualmente se implementan a nivel federal para garantizar el acceso igualitario de las mujeres a los cargos y funciones públicas. En suma, considero que la imposición de medidas específicas a las entidades federativas, cuando éstas no son exigidas por la Constitución Federal ni las leyes generales en la materia, podrían resultar contraproducentes para la innovación y el mejoramiento de los sistemas establecidos para garantizar los derechos de las mujeres.
32. Partiendo de lo anterior, considero que la interpretación conforme que se realiza en el proyecto no era necesaria y adicionalmente, me parece que tampoco era posible. La interpretación conforme permite al Tribunal Pleno elegir entre dos interpretaciones posibles de una norma, aquella que resulte constitucional; sin embargo, en el caso concreto no puede considerarse que los artículos impugnados prevén, como una de sus interpretaciones posibles, una obligación de alternar en cada periodo electivo el género de las personas que encabezan las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional. El texto de estos artículos no hace ninguna referencia a una alternancia por periodo electivo, y la Ley Electoral Local no prevé los mecanismos necesarios para corregir el incumplimiento de esta regla de alternancia.
33. Por ejemplo, de los artículos respecto de los cuales se hace interpretación conforme destacan los artículos 190, último párrafo, y 223, primer párrafo, de la Ley Electoral Local, que establecen lo siguiente:

**"Artículo 190.** La asignación de los diputados y diputadas electas según el principio de representación proporcional y el sistema de listas estatales, se sujetará a las siguientes bases: ...

"Las diputaciones obtenidas según el principio de representación proporcional, se asignarán en el orden en que fueron registrados los candidatos o candidatas en las listas estatales de cada partido político."

**"Artículo 223.** Los partidos políticos y coaliciones tendrán derecho de solicitar el registro de candidaturas a elección popular, con independencia del derecho otorgado a los ciudadanos y ciudadanas en lo individual, en términos de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, la Ley General y esta ley. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales como a las planillas a Ayuntamientos que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IETAM deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros."



34. Como puede verse, el artículo 190, último párrafo, no hace mención alguna a la paridad de género, por lo que no es posible, desde mi punto de vista, realizar una interpretación conforme en el sentido propuesto y difícilmente podría servir como fundamento para que el Instituto Electoral Local emita la reglamentación necesaria para el cumplimiento del mandato de paridad, en los términos en los que se interpreta en la sentencia.
35. Por otro lado, el artículo 223, primer párrafo, exige que las solicitudes de registro se integren salvaguardando la paridad de género, pero no hace una referencia específica a las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional, ni al deber de modificar la manera en la que se integran en cada periodo electivo. Así, su texto tampoco proporciona un sustento para poder determinar que la ley local prevé la obligación de alternar en cada periodo electivo el género de las personas que encabezan las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional.
36. En última instancia, me parece que la interpretación conforme de estos artículos que se hace en la sentencia, incluso si su contenido es detallado a través de la reglamentación de las reglas para garantizar la paridad de género que emita el instituto electoral local, es contraria a los principios de legalidad y certeza en materia electoral.

## **Tema 7. Límites a la libertad de expresión relativos a denigrar**

### **i) Consideraciones de la sentencia**

37. En relación con este tema, la sentencia califica como fundado el concepto de invalidez en el que se plantea que los artículos 26, fracción VI; 40, fracción IX; 222, fracción IV, y 302, fracción XII, de la Ley Electoral Local, en sus porciones normativas que dicen "*denigren*", transgredían el derecho a la libertad de expresión y el artículo 41 de la Constitución Federal, por prohibir el uso de expresiones que denigren a instituciones y partidos políticos, así como prohibir a candidatos, precandidatos y partidos denigrar a precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, e instituciones públicas o privadas.
38. Con base en lo determinado en una larga línea jurisprudencial del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, la sentencia indica que, mediante la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se eliminó el texto normativo que establecía que la propaganda político o electoral que difundan partidos políticos deberá abstenerse de "expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos", para sólo mantener la prohibición de que calumnien a las personas. De lo anterior, se concluye que el artículo 41 constitucional



sólo protege a las personas frente a la propaganda política o electoral, no a las instituciones y partidos políticos.<sup>8</sup>

39. Adicionalmente, se afirma que los artículos impugnados no superan un test de proporcionalidad de escrutinio estricto, pues no existe una finalidad imperiosa que justifique excluir, de manera previa y genérica, las expresiones que puedan denigrar a instituciones, partidos, candidatos, precandidatos o personas, ni existen expresiones denigrantes en sí mismas.

## ii) Razones de disenso

40. **Restricciones a la libertad de expresión de los partidos políticos.** Comparto la decisión de declarar la invalidez de los artículos que se analizan en este apartado de la sentencia. Sin embargo, me gustaría aclarar el sentido de mi participación durante la sesión y exponer con más detalle mi posición sobre el nivel de escrutinio que debe utilizarse para analizar la constitucionalidad de medidas que restringen la libertad de expresión.

41. En la sesión señalé que si bien es cierto que la determinación de que las restricciones a la libertad de expresión de partidos políticos y candidatos deben analizarse con base en un escrutinio estricto son congruentes con una gran cantidad de precedentes del Tribunal Pleno, ésta contradice lo establecido en la contradicción de tesis 247/2017, resuelta recientemente en sesión de treinta de abril de dos mil veinte. En ese asunto se estableció expresamente que el nuevo criterio del Tribunal Pleno sería que todas las restricciones a la libertad de expresión se someterían al mismo estándar de escrutinio, que es un test de proporcionalidad ordinario. Se indicó que no se utilizaría el estándar de escrutinio estricto para analizar cualquier tipo de restricciones a la libertad de expresión, pues éste únicamente debe realizarse respecto de medidas que inciden en el derecho a la igualdad y utilizan categorías sospechosas. En el párrafo 44 de este precedente se señala lo siguiente:

"Este Pleno decide reservar el estándar de escrutinio estricto, el cual parte de una presunción de inconstitucionalidad de la norma analizada, sólo para aquellos

<sup>8</sup> Los precedentes son los siguientes: acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resuelta el dos de octubre de dos mil catorce; 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, resuelta el dos de octubre de dos mil catorce; 90/2014, resuelta el dos de octubre de dos mil catorce; 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, resuelta el quince de octubre de dos mil quince; 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, resuelta el diez de noviembre de dos mil quince; y 133/2020, resuelta en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte.



casos de afectación al derecho a la no discriminación, es decir, para identificar violaciones al quinto párrafo del artículo 1o. constitucional, cuando se evalúen normas que introduzcan una desventaja en contra de alguna de las categorías sospechosas o grupos históricamente vulnerables ..."

42. Dada esta contradicción, planteé la pregunta a los integrantes del Tribunal Pleno de si, a partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad en análisis, el criterio establecido en la contradicción de tesis 247/2017 se interrumpiría o se matizaría. Si bien una mayoría votó a favor del proyecto y por la aplicación del escrutinio estricto, no se aclaró en la sesión, ni se señala en el engrose, si el criterio de esta contradicción de tesis continúa vigente, fue matizado o abandonado, ni se proporcionan las razones para justificar este cambio de criterio. Considero que lo anterior genera una inseguridad jurídica que podría traducirse en una inadecuada protección de la libertad de expresión.
43. La Suprema Corte ha hecho una muy importante y valiosa labor de análisis de la importancia y del rol de la libertad de expresión, lo que ha permitido identificar restricciones a este derecho que *prima facie*, tienen una mayor gravedad, pues tienen una mayor probabilidad de impedir que la libertad de expresión cumpla con sus finalidades específicas dentro de la democracia constitucional y como medio fundamental para la expresión de los elementos más centrales de nuestra propia identidad.
44. Yo voté en contra del criterio establecido en la contradicción de tesis 247/2017, pues me parece que los distintos niveles de escrutinio en materia de libertad de expresión son un instrumento fundamental para permitir un análisis claro y racional de estas limitaciones, al ajustar la exigencia de justificación de estas medidas y el grado de sospecha con el que se analizan de acuerdo con la importancia del tipo de expresión en cuestión, así como la probabilidad de que el tipo de restricción dificulte que la libertad de expresión cumpla con sus principales funciones en la democracia constitucional.
45. Por ejemplo, la Primera Sala ha establecido que una de las precondiciones democráticas más básicas es la posibilidad de que *prima facie*, todo contenido pueda formar parte de la deliberación democrática, así como de que no se manipule esta deliberación al únicamente permitir la expresión de un punto de vista sobre una cuestión sometida a la deliberación colectiva. Conforme a lo anterior, ha señalado que debe utilizarse un nivel de escrutinio más bajo para restricciones que sólo regulan el tiempo, modo o lugar de un discurso, siempre y cuando estas limitaciones no tengan un efecto desproporcionado en perjuicio de un punto de vista minoritario y que existan medios alternativos reales para difundir esos discursos. En cambio, ha señalado que debe reali-



zarse un escrutinio más estricto para restricciones al contenido de los discursos y a puntos de vista específicos.<sup>9</sup>

46. En mi opinión, este criterio ha sido fundamental para contribuir a garantizar el cumplimiento del deber de neutralidad del Estado respecto del contenido de los mensajes y el derecho de autonomía de las personas, que exige el respeto de su derecho a llegar a conclusiones propias sobre el valor de la verdad o la corrección de la información u opiniones que expresan los demás.<sup>10</sup>
47. La Suprema Corte y la Corte Interamericana también han distinguido distintos tipos de discursos con base a su contribución a la función que tiene la libertad de expresión como piedra angular de la democracia y de la expresión de elementos esenciales de la identidad. Ambos tribunales han identificado al discurso político y, particularmente, al discurso sobre la actuación de funcionarios y candidatos a cargos públicos, como un discurso especialmente protegido.<sup>11</sup> Asimismo, la Corte Interamericana también ha considerado como discurso especialmente protegido el uso de la lengua propia.<sup>12</sup> Estos discursos han sido contrastados con otros de protección ordinaria, o hasta con otros de protección atenuada por no contribuir a los fines primordiales de la libertad de expresión. Un ejemplo de este último tipo de discurso es el de carácter comercial, cuyas restricciones se habían establecido debían analizarse con un estándar de escrutinio incluso menor al test ordinario de proporcionalidad.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Véase la tesis aislada 1a. XXXIX/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RESTRICCIONES Y MODALIDADES DE ESCRUTINIO.", consultable en la *Gaceta Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1230, con número de registro digital: 2016865.

<sup>10</sup> En mi opinión, este deber no exige al Estado de garantizar las condiciones necesarias para que las personas puedan estar adecuadamente informadas, ni del deber de proteger a las personas de afectaciones desproporcionadas derivadas del abuso de la libertad de expresión. Más bien conlleva una obligación de que *prima facie*, toda información veraz e imparcial pueda formar parte de la deliberación, impidiendo que no sea restringida de manera previa o a través de responsabilidades ulteriores.

<sup>11</sup> Véase, entre muchos otros, el amparo directo en revisión 2044/2008, resuelto por la Primera Sala en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve.

<sup>12</sup> Véase, Corte IDH, *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, sentencia del 1 de febrero de 2006, Serie C, No. 141, párrafo 109.

<sup>13</sup> Tesis aislada 1a. CDXXIII/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MENSAJES PUBLICITARIOS TIENEN UNA PROTECCIÓN ATENUADA EN EL EJERCICIO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.", consultable en la *Gaceta Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 236, con número de registro digital: 2008105.



48. En suma, la distinción entre distintos niveles de escrutinio para analizar las restricciones a la libertad de expresión tiene una función muy importante para asegurar que este derecho pueda cumplir con los fines primordiales que tiene dentro de nuestro sistema democrático constitucional. La falta de claridad respecto de si la distinción sigue siendo aplicable puede producir confusión y traducirse en una protección inadecuada de la libertad de expresión de las personas y, por lo mismo, de la democracia en sí misma.
49. En la acción de inconstitucionalidad en análisis, yo voté a favor del sentido del proyecto, pero con la duda planteada respecto a la determinación del estándar de escrutinio a aplicar y finalmente, en contra del escrutinio estricto. Por un lado, como ya mencioné, considero que era indispensable explicar en la sentencia las razones para apartarse de lo recientemente determinado en la contradicción de tesis 247/2017.
50. Por otro lado, contrario a lo que se da a entender en la sentencia, estoy en contra de determinar que debe aplicarse un estándar de escrutinio estricto para analizar la restricción de cualquier tipo de expresión de partidos políticos y candidatos, así como de establecer que debe utilizarse este estándar de escrutinio para toda expresión hecha en el ámbito político electoral. Me parece que la determinación del estándar de escrutinio aplicable debe atender al nivel de protección del tipo de discurso, que no es determinado exclusivamente por el carácter de la persona que emite el mensaje, así como también al elemento del mensaje que se restringe –forma, contenido o punto de vista–.
51. A manera de ejemplo, considero que una restricción que únicamente se refiere al momento o lugar en el que pueden expresar un mensaje los partidos políticos o candidatos, no tendría que someterse a escrutinio estricto, siempre y cuando existan medios alternativos reales igualmente efectivos para expresar el mensaje. Ello es así, sobre todo cuando la restricción se establece para garantizar la equidad en la contienda electoral.
52. A pesar de lo anterior, con la intención de contribuir a la seguridad jurídica y a que exista claridad respecto de los estándares que serán aplicados a los distintos tipos de restricciones a la libertad de expresión, anuncio que en el futuro votaré con el criterio mayoritario en este asunto, es decir, en el sentido de que las limitaciones a la libertad de expresión de partidos y candidatos necesariamente deben superar un escrutinio estricto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 215, con número de registro digital: 29689.



Las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2019 (10a.) y aisladas 1a. XXXIX/2018 (10a.) y 1a. CDXXIII/2014 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas, 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas y 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, respectivamente.

La sentencia relativa a la contradicción de tesis 247/2017 citada en este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 295, con número de registro digital: 29901.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 2021.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 260/2020.**

En sesión de once de julio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 260/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedido por el Decreto No. 263 y publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de agosto de dos mil veinte.

2. En el considerando noveno, tema "Parámetro diferenciado en materia de responsabilidades administrativas", la pregunta constitucional recayó en decidir si, el Congreso del Estado de Chiapas configuró un sistema diferenciado en materia de responsabilidades administrativas aplicable a los miembros de su Poder Judicial que distorsionara el sistema general establecido por la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

### **I. Razones de la mayoría**

3. La mayoría del Pleno reconoció la validez del Título Segundo<sup>1</sup> y del Título Tercero del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas,<sup>2</sup> por

<sup>1</sup> "De la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Poder Judicial".

<sup>2</sup> "De la Destitución y Remoción de los Servidores Públicos del Poder Judicial del Estado".



considerar que el Congreso Local sí resultaba competente para configurar un régimen tanto particular y diferenciado en materia de responsabilidades administrativas (denominado de "disciplina judicial") como de "permanencia judicial" para el Poder Judicial del Estado de Chiapas.

4. Para sustentar lo anterior, el Tribunal Pleno identificó principalmente el parámetro en los artículos 94 y 97 de la Constitución Federal. De ellos se desprende que el Congreso Local sí contaba con la facultad para diseñar un régimen disciplinario y de permanencia aplicable, en específico, a quienes sirven al Poder Judicial de la Entidad Federativa.

## II. Razones de la concurrencia

5. Si bien comparto el sentido de la decisión, emito el presente voto para dejar a salvo mi criterio sobre la argumentación que identifica cuál es el parámetro de control constitucional. Es decir, cuáles son los preceptos de la Constitución General que establecen la competencia de los Congresos Locales para determinar un régimen particular de responsabilidades administrativas y de permanencia a sus Poderes Judiciales.
6. Considero que a diferencia de la mayoría, los artículos 116, 122 y 109 constitucionales, son suficientes para en el caso desprender las facultades de los Estados para regular a sus Poderes Judiciales locales. Por ello, me parece innecesario utilizar el régimen de responsabilidades administrativas y de permanencia para el Poder Judicial Federal –previstos en los diversos 94 y 97 constitucionales– dentro del parámetro de control que identifica el ámbito competencial de los Estados.
7. Por una parte, de la interpretación sistemática de los artículos 116, fracción V,<sup>3</sup> y 122, fracción IV, párrafo último, en relación con el 109 de la Constitución Federal<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Artículo 116. ...

"V. ... **Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas**, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; ..."

<sup>4</sup>Artículo 122. IV. ... **La investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local**, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos."





se desprende una permisión expresa para que las Entidades Federativas puedan diseñar y prever un régimen de disciplina judicial particular, pues el artículo 116 establece que: **"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas"**.

8. De esos preceptos, se puede concluir que los Congresos Locales sí cuentan con facultades para legislar en materia de disciplina de los trabajadores del Poder Judicial local; pero, lo anterior no exime que dicho régimen deba estar sujeto a las bases que prevé la propia Constitución Federal para las responsabilidades administrativas, destacadamente el artículo 109.

9. Por otra parte, a partir de los artículos 116, fracción III y 122, fracción IV, párrafo primero, constitucionales<sup>5</sup> puede desprenderse una permisión para que las entidades diseñen lo relativo al régimen de permanencia judicial, pues el artículo 116 establece que: **"las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, ... establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados"**.

10. Por ello, dado que el parámetro de control se identifica únicamente en los preceptos constitucionales que prevén expresamente las facultades de los Estados para regular sus Poderes Judiciales internos, me aparto de los párrafos doscientos veintisiete a doscientos cuarenta y dos de la sentencia, en los que se utiliza como parámetro los artículos 94 y 97 constitucionales, pues considero que no es necesario hacer referencia al ámbito judicial federal.

11. Respetuosamente,

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 260/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de junio de 2023 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1586, con número de registro digital: 31559.

<sup>5</sup> "Artículo 116. III. ... La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones **deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.**"

"Artículo 122. ... IV. ... **Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial.**"



## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2020 Y SU ACUMULADA 145/2020.

En sesión celebrada el siete de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó la constitucionalidad del Decreto LXIV-106, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Electoral y de la Ley de Medios de Impugnación Electorales, ambas del Estado de Tamaulipas.

Entre otras cuestiones, este Alto Tribunal **reconoció la validez** de los artículos 4, fracción XXV Bis, 187, párrafos primero y segundo, 190, párrafos primero y último, 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, de la Ley Electoral Local a través de una interpretación conforme a la Constitución, a fin de proteger la paridad de género.

Específicamente, en la sentencia se dio contestación a los conceptos de invalidez planteados por el partido político demandante, en los que acusaba que la Ley Electoral Local regula deficientemente el principio de paridad de género. De esta manera, el Pleno de este Alto Tribunal determinó **reconocer la validez** de los artículos 4, fracción XXV Bis, 187, párrafos primero y segundo, 190, párrafos primero y último, 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, de la Ley Electoral Local al tenor de una interpretación conforme y de manera que se entiendan en el siguiente sentido:

- a) El artículo 4, fracción XXV Bis, (que contiene la definición de paridad de género) es válido siempre que se interprete en el sentido de que el principio de paridad garantiza tanto una **asignación paritaria en nombramientos** de cargos por designación como una **asignación paritaria en candidaturas** a cargos de elección popular (la cual debe entenderse, a su vez, que puede *trascender* a la integración ante su aplicabilidad en los cargos por representación proporcional); y,
- b) Los artículos 187, párrafos primeros y segundo, 190, párrafos primero y último, 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, de la Ley Electoral Local deben entenderse en el sentido de que cuando se dice, en el último párrafo del artículo 190, que las diputaciones por representación proporcional se asignarán en el orden en que fueron registradas las candidaturas, ello **implica observar a su vez el principio de paridad de género** (bajo una lógica posible de trascendencia a la integración).



- c) Asimismo, se determinó que las normas cuestionadas deben entenderse en forma que al exigir que las candidaturas por representación proporcional observen el principio de paridad de género, **se incluye una alternancia entre los géneros, pero también por periodo electivo.**

Ahora bien, como lo manifesté en la sesión plenaria, **estoy de acuerdo en reconocer la validez** de los artículos 4, fracción XXV Bis, 187, párrafos primero y segundo, 190, párrafos primero y último, 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución, como se hace en la sentencia. Pero adicionalmente considero que **debía declararse fundada la omisión legislativa** en la que se acusa que el legislador local no garantizó que los Ayuntamientos se integren paritariamente, porque contrario a lo sostenido en la sentencia (párrafo 110),<sup>1</sup> considero que **sí existe un mandato constitucional en el que se ordena que la integración de los Ayuntamientos debe ser paritaria**, como se advierte del artículo 115, fracción I, de la Constitución General.<sup>2</sup>

A continuación, me pronunciaré por cada uno de los temas planteados en el orden seguido en la sentencia.

**a) Omisión de establecer un mecanismo que asegure que la integración final y definitiva de los órganos legislativos y Ayuntamientos sea paritaria**

Estoy de acuerdo con la decisión del Tribunal Pleno de sostener que **no existe una deficiente regulación de la paridad de género en la postulación e integración de la Legislatura** –pues en la Constitución y en las leyes generales no

<sup>1</sup> "110. Así, esta indicación es la regla general y deberá aplicarse al momento de conformar la totalidad del Ayuntamiento con las regidurías de representación proporcional correspondientes según lo dispuesto por la ley. Es decir, aunque no existe mandato constitucional en este sentido, fue el propio Poder Legislativo tamaulipeco el que exigió que en la integración de los Ayuntamientos se observe el principio de paridad de género; lo que tiene implicaciones para la asignación de las regidurías por representación proporcional."

<sup>2</sup> "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado."



se desprende un mandato directo ni implícito en el que se exija a la Federación y a las entidades federativas contar con un mecanismo específico que culmine en una integración estrictamente paritaria de los Congresos Locales—. Sin embargo, **me aparto de las consideraciones en las que se afirma que no existe un mandato constitucional en el que se ordene que la integración de los Ayuntamientos deba ser paritaria**, toda vez que mi lectura del artículo 115, fracción I, de la Constitución General me conduce a sostener que sí existe ese mandato.

En este sentido, para mí **debía declararse fundado el concepto de invalidez** en el que se acusa que la legislación local no respetó el mandato por el que los Ayuntamientos deben integrarse paritariamente, pues el legislador de Tamaulipas únicamente especificó en el artículo 194 impugnado, que deberá garantizarse esa integración paritaria, pero no se advierte el mecanismo y reglas que lo materialicen, como podría ser, por ejemplo, un sistema de listas segmentadas de regidurías o mecanismos de compensación y reajustes.

### **Diputaciones**

En efecto, tratándose del caso de las **diputaciones**, lo que en nuestro marco constitucional y legal se exige es que la postulación de candidaturas sea paritaria, pues ésa es una vía válida para fortalecer el acceso de las mujeres a cargos públicos representativos. Específicamente, en el artículo 41 constitucional se señala que la paridad de género requiere que todos los partidos políticos observen la paridad en la postulación de todas sus candidaturas.

De este modo, como lo he sostenido en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y acumuladas, **el mandato de paridad de género no se limita a la postulación de candidaturas, por lo que es factible el establecimiento de acciones afirmativas de carácter administrativo o legislativo**, siempre que con su implementación no se desplace algún principio rector de la materia electoral como el de legalidad, certeza, efectividad del sufragio y el principio democrático.

De esta manera, he sostenido que, **exclusivamente en los sistemas electorales que asignan diputaciones plurinominales** a través de "*listas abiertas*" o de "*listas flexibles o no bloqueadas*" —es decir, en aquellas en que las candidaturas de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral— se debe interpretar que existe la posibilidad de hacer reacomodos a fin de compensar el desequilibrio del género subrepresentado, hasta lograr una integración paritaria.



No obstante, la posibilidad de realizar ajustes para generar paridad dependerá de la fórmula de asignación de escaños por representación proporcional que se defina en cada entidad federativa. En el caso del Estado de Tamaulipas, el legislador ha implementado –como casi todas las entidades– un sistema similar al que opera a nivel federal, en el que existe una serie de distritos uninominales o de mayoría relativa y otro tanto de escaños que se asignan por representación proporcional a través del sistema de cociente electoral y resto mayor, en el que se cuenta con una lista cerrada y bloqueada por cada partido político y, con base en los escaños a que tenga derecho cada partido (dependiendo de su votación), se irán asignando las diputaciones en el orden de prelación de la lista.

Este Tribunal Pleno ha seguido una línea jurisprudencial protectora de los derechos de participación política de la mujer, de manera que se ha buscado hacer efectivo el principio de igualdad sustantiva, previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal,<sup>3</sup> entendiéndolo como un mandato dirigido a todos los órganos del Estado. En diversos precedentes, hemos ido dando contenido a este principio constitucional, siempre, con afán de ampliar la protección de los derechos humanos de las mujeres y la búsqueda de una mayor representación de este sector de la población históricamente discriminado.

Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas,<sup>4</sup> así como la diversa 35/2014 y sus acumuladas,<sup>5</sup> sostuvimos que si bien no

<sup>3</sup> "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.

...

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa."

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, resuelta el 29 de noviembre del 2014, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea,



existe una norma expresa de conformación de las candidaturas para las entidades federativas, a partir de la interpretación del artículo 232, numerales 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>6</sup> se debe entender que las entidades federativas tienen libertad para establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, sin que haya una obligación de uniformidad, siempre y cuando cumplan con el principio de paridad.

Este principio de paridad será la medida para garantizar que la postulación de candidaturas a cargos de elección popular se realice atendiendo a la igualdad sustantiva entre los géneros, en tanto no sea desplazado por otro principio rector en la materia electoral.

Así, sostuvimos que la obligación de garantizar la paridad de género no se agota en la postulación de candidaturas por los partidos políticos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional, sin que ello implique que su implementación pueda ser arbitraria, pues se encuentra sujeta a un análisis de razonabilidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Aguilar Morales, en el sentido de declarar, a través de una interpretación conforme, que la fórmula de asignación de diputaciones por representación proporcional, contenida en el Código Electoral del Distrito Federal, es acorde con el mandato de paridad de género. En contra los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

<sup>5</sup> Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas, resuelta el 2 de octubre de 2014, por unanimidad de 10 votos, en la que se analizaron artículos del Código Electoral de Chiapas, y se declaró válido que, en la integración de las listas de candidaturas de diputaciones y regidurías por representación proporcional, se dé preferencia al género femenino.

<sup>6</sup> "Artículo 232.

"1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta ley.

"2. Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las alcaldías.

"4. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."



Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas,<sup>7</sup> ampliamos los alcances del principio de paridad en materia electoral, pues sostuvimos que de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como 232, numerales 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las entidades federativas se encuentran obligadas a establecer en su legislación, **las reglas para garantizar la postulación paritaria de las candidaturas a cargos públicos representativos locales**, lo cual deberá ser respetado en la conformación, incluso de los Ayuntamientos.

En este sentido, considero que debemos optar por una interpretación que garantice la protección de los derechos de participación política de la mujer, a partir de una concepción sustantiva de igualdad.

Bajo esta noción de igualdad sustantiva o material, los poderes públicos tienen un mandato de remover cualquier obstáculo en aras de reducir la desigualdad histórica de las mujeres frente a los hombres en el acceso a los cargos de elección popular.

Así, el principio de paridad tiene como finalidad aumentar la postulación de mujeres a cargos públicos y, además, que ello se traduzca en un acceso real, efectivo y competitivo a los cargos públicos representativos.

En ese sentido, para que el principio de paridad sea realmente efectivo y cumpla con su finalidad constitucional, resulta indispensable que en el caso de la elección de Congresos Locales, **exclusivamente en los sistemas electorales que asignan escaños plurinominales** a través de "*listas abiertas*" o de "*listas flexibles o no bloqueadas*", lo que no ocurre en esta entidad federativa, **se deben hacer reacomodos a fin de compensar el desequilibrio del género subrepresentado, hasta lograr una integración paritaria.**

Sin embargo, insisto, en el caso de Tamaulipas no es posible hacer reajustes o reacomodos –como sí es posible en otras entidades federativas, por ejemplo, en la Ciudad de México con sus sistemas de listas segmentadas y flexibles–.

Por tanto, considero que existe un mandato de paridad en la postulación de candidaturas que en la medida de lo posible, debe trascender a la integración de

<sup>7</sup> Acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas, resuelta el 30 de septiembre de 2014, por unanimidad de 10 votos en el sentido de reconocer la validez de diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.



los órganos parlamentarios. Lo cual exige que se respeten otros principios rectores de la materia electoral como el de certeza, efectividad del sufragio y, por supuesto, la regla de mayoría.

### **Ayuntamientos**

Ahora bien, como lo adelanté, **me aparto de las consideraciones en las que se afirma que no existe un mandato constitucional en el que se ordene que la integración de los Ayuntamientos deba ser paritaria**, toda vez que mi lectura del artículo 115, fracción I, de la Constitución General<sup>8</sup> me conduce a sostener que sí existe ese texto expreso.

En este sentido, **para mí es fundado el concepto de invalidez** en el que se acusa que la legislación local no respetó el mandato por el que los Ayuntamientos deben integrarse paritariamente, pues el legislador de Tamaulipas únicamente especificó en el artículo 194 impugnado, que deberá garantizarse esa integración paritaria, pero **no se advierte el mecanismo y reglas** que lo materialicen, como podría ser, por ejemplo, un sistema de listas segmentadas de regidurías o mecanismos de compensación y reajustes.

No soslayo que en la sentencia –partiendo de la base de que fue el propio legislador local quien se obligó a respetar una integración paritaria en Ayuntamientos– se trata de salvar la validez de las normas y llenar las lagunas que tiene el ordenamiento. Sin embargo, yo no advierto que exista en la legislación local un sistema normativo que sea suficiente para dotar de certeza a los contendientes y a la ciudadanía tamaulipeca de que los principios rectores de la materia electoral sean respetados.

La ausencia de un mecanismo que materialice la forma en la que se respetará la integración de los Ayuntamientos en forma paritaria no permite que exista certeza ni que se proteja la validez del sufragio, pues existe un vacío normativo

<sup>8</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado."





que –como se afirma en el párrafo 112 de la sentencia– *"debe garantizarse una integración paritaria; por lo que así deben ser interpretados [los artículos de la ley local que prevén la forma de integrar Ayuntamientos]. Aspecto que, entonces, deberá ser salvaguardado por el Instituto Electoral Local y el Tribunal Electoral Estatal en el ámbito de sus respectivas actuaciones"*.

Me parece que no podemos dejar en manos de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la materia electoral para que *a posteriori*, una vez que se haya emitido el sufragio, interpreten y hagan los reajustes para garantizar el principio de paridad, pues al no tener las reglas claras desde el comienzo del proceso electoral, se corre el riesgo de romper con la certeza y con los demás principios rectores de la materia electoral.

Por tanto, respetuosamente considero que debía ordenarse al Congreso Local que implementara las reglas necesarias para dar cumplimiento al mandato de paridad en la integración de Ayuntamientos.

**b) Deficiente definición de paridad empleada en la legislación local y omisión de establecer que las listas de candidaturas por representación proporcional sean encabezadas alternadamente por mujeres y hombres en cada periodo electivo**

Finalmente, **comparto la interpretación conforme** que se realiza en la sentencia a fin de entender que los artículos 187, párrafos primeros y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, deben entenderse que cuando se dice en el último párrafo del artículo 190 que las diputaciones por representación proporcional se asignarán en el orden en que fueron registradas las candidaturas, ello implica observar a su vez el principio de paridad de género, pues es un principio que opera en forma transversal y, como hemos dicho, trasciende en mayor o menor medida a la integración del órgano parlamentario.

Además, es válido interpretar que **la paridad de género no se agota en los cargos públicos de elección popular**, pues como se ordena en la Constitución y en las leyes generales, también **es un mandato vinculante para que la integración de los órganos constitucionales autónomos sea paritaria**.

Asimismo, coincido en que el ordenamiento local debe entenderse, cuando se exige que las **candidaturas por representación proporcional** observen el principio de paridad de género, que **esa fórmula incluye una alternancia entre los géneros, pero también por periodo electivo**, pues ese mandato forma parte



de la definición de paridad. En este sentido, aunque en el texto expreso de la ley local no se contempla explícitamente, coincido con la sentencia en que lo ordenado en la Constitución y en la ley general es de aplicación directa.

En virtud de lo anterior, considero que los artículos 4o., fracción XXV Bis, 187, párrafos primero y segundo, 190, párrafos primero y último, 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, **son constitucionales siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución**, como lo determinó el Pleno, pero adicionalmente estimo que **debía declararse fundada la omisión legislativa** en la que se acusa que el legislador local no garantizó que los Ayuntamientos se integren paritariamente, pues me parece que en el artículo 115, fracción I, de la Constitución General se prevé expresamente este mandato.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 215, con número de registro digital: 29689.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 2021.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2021.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de ocho de agosto de dos mil veintitrés, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó reconocer la validez del artículo 125, párrafos séptimo, fracción IV, y octavo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, reformado mediante Decreto No. LXIV-813, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintiuno, que establece la manera en que son designados y removidos diversos servidores públicos como el fiscal general y ciertos fiscales especializados locales.

Lo anterior, al considerarse que la reforma contenida en dicho decreto no vulnera el principio de división de poderes ni el sistema de contrapesos que debe regir un Estado democrático de derecho, pues las normas reformadas dotan



de mayor solidez al cargo de fiscal local, al optar por un sistema que dificulta su remoción, sin que ello implique se desnaturalice el sistema de pesos y contrapesos que contribuyen a que la función de procuración de justicia se realice con autonomía e independencia y sin que se trastoquen los principios constitucionales de eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto de los derechos humanos contemplados en la fracción IX del artículo 16 constitucional.

Además de que la supresión de la no reelección para el cargo no resulta inconstitucional, pues en ejercicio de su libertad configurativa, el Congreso local decidió reflejar lo establecido en la Constitución Federal para el caso del fiscal general de la República sin que con ello se esté contrariando la Norma Fundamental.

Si bien coincido con el sentido de lo aprobado, respetuosamente me aparto del parámetro de regularidad fijado, en cuanto se señala que las disposiciones impugnadas no impactan en derechos fundamentales y por tanto no es exigible cumplir con una motivación reforzada para reformar las disposiciones impugnadas.

Este Alto Tribunal ha distinguido dos tipos de motivación que puede revisarse respecto de ciertos actos y normas provenientes de los poderes legislativos: **la reforzada y la ordinaria.**<sup>1</sup>

Para exigir el primer tipo de motivación se exige como condicionante que se trate de la emisión de normas que impliquen un riesgo de mermar algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo, por lo que su control debe ser más estricto con las razones del legislador.

Por exclusión, tiene lugar la motivación ordinaria, si los actos o normas de que se trate no tienen el potencial de poner en riesgo alguno de los elementos antes precisados, la revisión o el control que se haga debe ser deferente hacia el legislador.

En la resolución aprobada se señala que las normas objeto de impugnación se relacionan con aspectos orgánicos de un ente al que una Constitución Local

<sup>1</sup> "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255 y registro digital: 165745.



le reconoce autonomía, en específico, sobre el procedimiento de remoción de la persona titular de la Fiscalía General del Estado y las fiscalías especializadas, por lo que a su juicio, el impacto de dicho acto legislativo no incide, por sí mismo, de manera directa en algún derecho fundamental y, consecuentemente, no se exige por parte del órgano legislativo la motivación reforzada a que se refiere el criterio de este Tribunal Pleno en la jurisprudencia citada.

Como ha de advertirse, tal afirmación introduce elementos ajenos al parámetro establecido por este Alto Tribunal.

Es así, porque la exigencia de motivación reforzada se da frente a una norma que implique un riesgo de mermar un derecho fundamental, no un impacto directo como señala la propuesta; por otro lado, la exigencia del potencial riesgo, ubica a los derechos fundamentales o bienes constitucionalmente análogos, los que se excluyen de la evaluación que hace.

Bajo ese entendimiento, a diferencia de lo señalado en la presente sentencia, el supuesto regulado en las disposiciones impugnadas, no se trata de una cuestión meramente orgánica, pues los bienes que se involucran en la presente acción de inconstitucionalidad, van en función de la naturaleza de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, en tanto órgano autónomo encargado de la procuración de justicia y lo que implica su autonomía en el orden jurídico estatal en general y el sistema de justicia penal en especial.

**Por tanto, estimo que sí es exigible una motivación reforzada en el acto legislativo, que va en función del propósito de la reforma**

Sin embargo, tal como se evalúa en las consideraciones aprobadas, la disposición impugnada resulta constitucional, pues se analiza si transitar de la posibilidad de objeción que se concedía a la mayoría simple del Congreso, sobre la remoción que hiciera el Ejecutivo, a la necesaria autorización de la remoción por dos terceras partes del Congreso, constituye una medida legislativa que eleva el nivel de intervención del Poder legislativo en el proceso de remoción, fortaleciendo como consecuencia la autonomía de la Fiscalía.

Por tanto, restar discrecionalidad a la remoción del Ejecutivo, sujetando su definitividad a la aprobación de dos terceras partes del Congreso local, constituye la motivación suficiente para determinar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. Es decir, que la parte demandada sí cumplió con su deber de debida fundamentación y motivación para emitir el acto impugnado, como se determina en la sentencia.



De ahí que, comparto la determinación tomada en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 157/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1191, con número de registro digital: 31906.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 160/2022, PROMOVIDA POR HAGAMOS, PARTIDO LOCAL DEL ESTADO DE JALISCO.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintisiete de abril de dos mil veintitrés**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en donde se determinó: **(a)** declarar procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad; y **(b)** reconocer la validez del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto número 28826/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de octubre de dos mil veintidós.

Ahora, si bien compartí el sentido de la sentencia, lo cierto es que me aparto de las consideraciones que a continuación preciso:

1. En principio, con relación al apartado **V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO**, si bien compartí que no se actualiza la causa de improcedencia planteada por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, referente a que el Partido accionante carece de interés jurídico dado que no acredita encontrarse situado ante una afectación derivada de la norma que combate, pues éste permite a todos los partidos políticos contar con las mismas posibilidades para acceder al financiamiento público y, por ende, no existe violación constitucional alguna al partido promovente; lo cierto es que, desde mi óptica, dicha causa de improcedencia es infundada por consideraciones distintas a las sostenidas en la sentencia.

Esto es, lo infundado del planteamiento del órgano legislativo local **deriva de la propia naturaleza de este medio de control constitucional**, por lo que dicho



poder parte de una falsa premisa relativa a que es necesario que se acredite una afectación, siendo que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control de constitucionalidad abstracto, cuya característica principal es que los entes legitimados no acuden a defender alguna afectación que recientes, sino que por el contrario acuden a este Alto Tribunal con el objeto de salvaguardar la supremacía constitucional; es decir, el promovente no debe acreditar una situación de agravio (como lo aduce la autoridad emisora), sino que simplemente debe gozar de legitimación constitucional para impugnar la norma de que se trata argumentando posibles contradicciones a la Constitución Federal.

Así, en la acción de inconstitucionalidad no hay conflicto entre las partes o una litis en estricto sentido, pues no existe contención ni partes como tales. Se trata de un promovente legitimado para denunciar la inconstitucionalidad y los órganos emisor y promulgador de la norma o normas generales correspondientes; así, aunque se trate de partidos políticos no puede pretenderse que éstos deban demostrar una afectación que les produce la norma impugnada, sino simplemente se requiere que se promueva la acción respecto de normas de naturaleza electoral y que les puedan ser aplicadas, las cuales presuntamente contradicen la Norma Fundamental, como se advierte de la siguiente tesis de jurisprudencia:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN. Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquélla y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> P./J. 129/99, Pleno, jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, registro digital: 192841, página 791.



2. Por lo que hace a los apartados **VI. CONSIDERACIONES PREVIAS** y **VIII. FONDO DEL ASUNTO**, si bien mi voto fue a favor del reconocimiento de validez del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, al resultar infundado el concepto de invalidez relativo a que dicho precepto no es razonable, proporcional ni equitativo, ya que, aduce, se aumentó el porcentaje para el reparto de las prerrogativas a los partidos políticos nacionales con acreditación local, al pasar de un factor para la fórmula de obtención del financiamiento de un veinte por ciento (20 %) a un sesenta y cinco por ciento (65 %) del valor diario de la Unidad y Medida de Actualización multiplicado por el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, conforme al artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos; sin embargo, me separo de consideraciones, esto es, del criterio mayoritario referente a la libertad de configuración ilimitada de las entidades federativas para establecer el financiamiento público.

De esta forma, conforme al **criterio que he sostenido en precedentes**, relativo a que si bien las entidades federativas gozan de libertad para establecer el financiamiento público a los partidos políticos nacionales que participan en la elección local, lo cierto es que tal libertad encuentra límites, pues **debe ser acorde con lo que establece el artículo 116, fracción IV, inciso g),<sup>2</sup> de la Constitución Federal, y los diversos 23, punto 1, inciso d),<sup>3</sup> y 51, numeral 1, inciso a),**

<sup>2</sup> **Artículo 116 de la Constitución Federal.** "El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes; ..."

<sup>3</sup> **Artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos**

"1. Son derechos de los partidos políticos: ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..."



**fracción I,<sup>4</sup> de la Ley General de Partidos Políticos, es decir, deberá realizarse una distribución equitativa para sus actividades ordinarias permanentes** y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y, no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; asimismo, deberá ajustarse al monto total por distribuir entre los partidos políticos.

Ahora, del numeral 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución del Estado de Jalisco (controvertido) se advierten dos cuestiones:

- **El financiamiento público para partidos políticos locales y nacionales** que hayan obtenido el tres por ciento (3 %) de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, se otorgará conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos; esto es, el monto total por distribuir resultará de multiplicar el número total de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento (**65%**) del valor de la Unidad de Medida y Actualización diaria.
- El treinta por ciento (30 %) de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá **entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el setenta por ciento (70 %) restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.**

Esto, significa un aumento en dicho financiamiento en comparación con el que prevalecía previo a la reforma impugnada para los partidos nacionales con registro en la entidad federativa, como se refleja en el siguiente cuadro comparativo:

---

<sup>4</sup> "Artículo 51.

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"1. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales; ..."





Texto de 2/junio/2017 (reviviscencia)	Texto de la reforma impugnada 27/octubre/2022
<p>a) El financiamiento público para partidos políticos locales que mantengan su registro después de cada elección, se otorgará conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. <b>Los partidos políticos nacionales que mantengan su acreditación en el estado después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</b> El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En años electorales el financiamiento para actividades ordinarias se fijará anualmente, multiplicando el número total de los votos válidos obtenidos en la elección a diputados, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p>	<p>a) El financiamiento público para partidos políticos locales <b>y nacionales</b> que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, se otorgará conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p>

Entonces, aunque he sostenido que **la libertad de configuración de las entidades federativas para regular el financiamiento público local NO ES ILIMITADA, en el caso**, el legislador ordinario está regresando al esquema establecido en la reforma de veinte de agosto de dos mil dieciséis (anterior a la citada reforma de dos de junio de dos mil diecisiete, analizada en la acción de inconstituciona-



lidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, en la que voté en contra), cuyo texto era el siguiente:

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral en el estado de Jalisco, por el **sesenta y cinco por ciento** del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior; ..."

[El subrayado es propio.]

En ese sentido, es que me aparto del criterio mayoritario referente, en esencia, a que la regulación del financiamiento público local de los partidos políticos nacionales se encuentra dentro del ámbito de libre configuración legislativa absoluta de las entidades federativas en lo que respecta tanto a su aumento como a su reducción, como lo he sostenido en precedentes; sin embargo, voté por el reconocimiento de validez del artículo impugnado, toda vez que aumenta el financiamiento público para partidos políticos nacionales (**65 %**), igualándolo al de los partidos políticos locales y regresando al esquema previsto en la Constitución del Estado de Jalisco el veinte de agosto de dos mil dieciséis; máxime que sigue el otorgamiento del financiamiento público para partidos políticos establecido en el artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, **lo cual constituye una distribución equitativa para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.**

Por lo expuesto, es que voté a favor de reconocer la validez del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución del Estado de Jalisco, pero apartándome de consideraciones, conforme a las razones que han quedado precisadas en este voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 160/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 225, con número de registro digital: 31870.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo I, mayo de 2018, página 308, con número de registro digital: 27822.



## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 85/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veinticinco de mayo de dos mil veintitrés**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en donde se determinó: **(a)** declarar procedente pero infundada la controversia constitucional; y **(b)** reconocer la validez del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

Ahora, si bien compartí el sentido de la ejecutoria, lo cierto es que me separo del **apartado V referente a la legitimación activa**, en la parte que determina que también tiene legitimación en el proceso, como representante legal, el presidente del Municipio actor.

Esto es, coincido con que el Municipio de Colima, Estado de Colima, cuenta con legitimación activa conforme a lo establecido en el artículo 105, fracción I, inciso b),<sup>1</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicho nivel de gobierno está representado por la síndica municipal en términos del diverso 51, fracciones II y III, de la Ley del Municipio Libre de la entidad, que a la letra indica:

**"Artículo 51.** Las síndicas o síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones: ...

"II. La procuración, defensa, promoción y representación jurídica de los intereses municipales. Los cabildos podrán nombrar apoderados o procuradores especiales cuando así convenga a los intereses del municipio;

"III. La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; ..."

[El subrayado es propio]

<sup>1</sup> **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:

"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; ..."



Sin embargo, al acudir la síndica del Municipio a la controversia constitucional y en términos del precepto transcrito, no debe reconocérsele la representación al presidente municipal, dado que el artículo 49 de la citada Ley del Municipio Libre del Estado de Colima señala:

**"Artículo 49.** El presidente municipal asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte cuando el síndico esté impedido legalmente para ello o expresamente lo autorice el cabildo."

[El subrayado es propio]

En ese sentido, si acude la síndica evidentemente no se encuentra impedida y, si bien el precepto también permite que el presidente asuma la representación cuando expresamente lo autorice el cabildo, lo cierto es que tal autorización expresa debe entenderse en caso de que no la asuma el síndico, lo que en el caso no sucede.

Así, si bien de conformidad con el punto de acuerdo aprobado por el Cabildo del Municipio de Colima de dieciocho de mayo de dos mil veinte, se autoriza al Presidente Municipal asumir la representación jurídica **conjuntamente** con la síndica en la presente controversia constitucional (que fue anexado al escrito de demanda); lo cierto es que, la representación que exige la ley reglamentaria de la materia es la legal,<sup>2</sup> de manera que no debe atenderse a los acuerdos que emiten los entes legitimados, sino a las normas que los regulan.

Por tanto, con todo respeto, considero que sólo la síndica del Municipio actor cuenta con la representación legal exigida.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 85/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1286, con número de registro digital: 31899.

<sup>2</sup> **Artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** "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. ..."



## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2020 Y SU ACUMULADA 145/2020, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO DEL TRABAJO Y POR MORENA.**

En las sesiones celebradas el tres y siete de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, promovidas por el Partido del Trabajo y por Morena, respectivamente, en las que se determinó, entre otros aspectos, declarar la validez de los artículos 4, fracción XXV Bis; 187, párrafos primeros y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, todos de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformados a través del Decreto LXIV-106, publicado el trece de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

Los preceptos en cuestión son del tenor siguiente:

"Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por: ...

"XXV bis. Paridad de género: igualdad política entre mujeres y hombres. Se garantiza con la asignación del 50 % mujeres y 50 % hombres en candidaturas a cargos de elección popular; ..."

"Artículo 187. El ejercicio de las funciones propias del Poder Legislativo se encomienda a una Asamblea que se denominará 'Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas'. Los Diputados y Diputadas al Congreso serán electos en su totalidad cada 3 años, el primer domingo del mes de junio del año que corresponda. Por cada Diputado o Diputada propietaria se elegirá a una persona suplente.

"El Congreso del Estado se integrará por 36 Diputados y Diputadas, de los cuales 22 se elegirán según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos Electorales uninominales y 14 se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista estatal, votada en una circunscripción plurinominal cuya demarcación territorial es el Estado.

"Se entiende por distrito electoral uninominal, la demarcación territorial en la que será electa una fórmula de Diputados y Diputadas propietario y suplente, por el principio de mayoría relativa."



"Artículo 190. La asignación de los Diputados y Diputadas electas según el principio de representación proporcional y el sistema de listas estatales, se sujetará a las siguientes bases:

"I. A todos los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el 3.0 % del total de la votación válida emitida, se les asignará una diputación. Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos y candidatas no registrados. Se entiende por votación total emitida, la suma de todos los votos depositados en las urnas.

"II. La fórmula para asignar las diputaciones de representación proporcional restantes, en su caso, tiene dos elementos:

"a) Cociente electoral; y,

"b) Resto mayor.

"El cociente electoral se obtiene restando de la votación efectiva, la votación utilizada para la asignación de diputaciones a los partidos que obtuvieron el 3.0 % de la votación válida emitida.

"El resultado representa la votación ajustada, la cual se divide entre el número de diputaciones pendientes por repartir; con el cociente electoral que resulte se asignarán a los partidos políticos tantas diputaciones como número de veces contenga su votación el cociente electoral obtenido.

"Por votación efectiva se entenderá la que resulte de deducir de la votación válida emitida los votos de aquellos partidos que no hayan alcanzado el 3.0 %.

"Si después de aplicarse el cociente electoral aún quedaren diputaciones por distribuir, se utilizarán en forma decreciente los restos mayores, que son los remanentes de votos que tuvieron los partidos políticos una vez restados los utilizados en las asignaciones anteriores.

"III. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 22 diputaciones por ambos principios. Tampoco podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos el porcentaje que obtuvo de la votación estatal efectiva. Se exceptúa de lo anterior el partido político que por sus triunfos en distritos



uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal efectiva más el ocho por ciento.

"Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. De actualizarse el supuesto anterior, se estará a lo siguiente:

"a) Se enlistará a los partidos políticos que se encuentren sobrerrepresentados, en orden decreciente;

"b) Al partido que se encuentre subrepresentado se le asignará una diputación de representación proporcional que será tomada del partido político que tenga un mayor porcentaje de sobrerrepresentación; y

"c) Si se hubiese utilizado una curul de cada uno de los partidos políticos y todavía se encontrase un partido en el supuesto de subrepresentación, se iniciará una segunda vuelta comenzando nuevamente a tomar un diputado de aquel partido político que se encuentre más sobrerrepresentado.

"Las diputaciones obtenidas según el principio de representación proporcional, se asignarán en el orden en que fueron registrados los candidatos o candidatas en las listas estatales de cada partido político."

"Artículo 194. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, integrado con representantes que se elegirán popularmente por votación directa, según el principio de mayoría relativa y complementado con regidurías electas según el principio de representación proporcional. En la integración de los ayuntamientos deberá observarse el principio de paridad de género."

"En los términos de los que dispone la Constitución del Estado, los integrantes de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa podrán ser reelectos para el periodo inmediato por una sola ocasión."

"Artículo 223. Los partidos políticos y coaliciones tendrán derecho de solicitar el registro de candidaturas a elección popular, con independencia del derecho otorgado a los ciudadanos y ciudadanas en lo individual, en términos de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, la Ley General y esta Ley. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales como a las planillas a Ayuntamientos que presenten los partidos



políticos o las coaliciones ante el IETAM deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros.

"El IEATM deberá rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."

El Tribunal Pleno reconoció la validez de los preceptos impugnados, ya que si bien las normas reclamadas no prevén con la suficiente claridad el alcance del principio de paridad de género en cuanto a las candidaturas, a la postulación alternada de candidaturas y a la asignación paritaria de nombramientos –trayendo como consecuencia una incertidumbre jurídica–, tal deficiencia no conlleva como única opción la declaratoria de invalidez de los artículos impugnados, pues dicha problemática se puede solventar a partir de una **interpretación conforme**.

Ahora bien, por un lado, a través de dicha interpretación conforme el artículo 4, fracción XXV Bis, debe entenderse en el sentido de que, aunque no se mencione de manera expresa, el principio de paridad de género garantiza una asignación paritaria en nombramientos de cargos por designación, así como también brindan dicha asignación en candidaturas a cargos de elección popular, la cual puede trascender a la integración ante su aplicabilidad en los cargos por representación proporcional, ello de acuerdo a lo resuelto en la contradicción de tesis 275/2015.

Siendo el anterior escenario el que coincidiría con lo establecido en el inciso d) Bis, numeral 1 del artículo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otro lado, los artículos 187, párrafos primeros y segundo; 190, párrafos primero y último; 194, párrafo primero, y 223, párrafo primero, de la ley electoral local, deben entenderse en el sentido de que las diputaciones por representación proporcional se asignarán en el orden en que fueron registradas las candidaturas, lo que de acuerdo a la contradicción de tesis mencionada, implica observar a su vez el principio de paridad de género, bajo una posibilidad de trascender a la integración (lo que puede detallarse por el Instituto Electoral Local al reglamentar las reglas previstas en el propio artículo 190, en cumplimiento a su mandato de hacer respetar el principio de paridad de género). Asimismo, cuando se exige que las candidaturas por representación proporcional observen el principio de paridad de género, incluye una alternancia entre





los géneros (paridad de género horizontal y vertical), pero también por periodo electivo (que evitará favorecer al género masculino en las postulaciones de cada Ayuntamiento).

Pues bien, comparto la declaración de validez de los artículos impugnados e, incluso, me sumé a las consideraciones que se establecieron en el proyecto partiendo de una interpretación conforme; empero, considero que adicionalmente a los precedentes, el mandato establecido en los artículos 41,<sup>1</sup> 53,<sup>2</sup> 56,<sup>3</sup> así como

---

<sup>1</sup> "Artículo 41. ...

"La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio. ...

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas se observará el principio de paridad de género.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marqué la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente a la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. ...

"II. a VI. ..."

<sup>2</sup> "Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último Censo General de Población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados o diputadas de minoría.

"Para la elección de 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."

<sup>3</sup> "Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.



el cuarto transitorio<sup>4</sup> de la reforma a la Constitución Federal del seis de junio de dos mil diecinueve, encaminó a las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, a realizar las adecuaciones correspondientes a sus legislaciones para procurar la observancia del principio de paridad de género.

Consecuentemente, el principio de paridad de género, además de interpretarse a la luz de los precedentes que ha fallado este Alto Tribunal, debe atender a lo estipulado por la reforma realizada a la Constitución Federal que previamente se mencionó, así como al artículo 3, numeral 1, inciso d) Bis,<sup>5</sup> de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales –que resultó como consecuencia de la reforma constitucional en comento– el cual prevé que la igualdad política entre hombres y mujeres se garantiza con la asignación en un porcentaje del cincuenta por ciento de mujeres y cincuenta por ciento de hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 215, con número de registro digital: 29689.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 2021.

---

"Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. ..."

<sup>4</sup>"CUARTO.—Las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de su competencia deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41."

<sup>5</sup>"Artículo 3.

"1. Para los efectos de esta Ley se entiende por: ...

"d bis). Paridad de género: Igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50 % mujeres y 50 % hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación."



## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el siete de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 52/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnó la porción normativa "**verbal o**" contenida en el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas,<sup>1</sup> la cual fue publicada el veinte de febrero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad.

Presento este voto particular a fin de explicar las razones por las cuales me pronuncié en contra de la invalidez de la porción normativa señalada. Para ello, en lo que sigue expondré en primer lugar el criterio de la mayoría, para posteriormente explicar las razones de mi disenso.

### I. Criterio de la mayoría

La mayoría concluyó que la porción normativa impugnada **transgrede el principio de legalidad** en su vertiente de taxatividad, pues: **(i)** se trata de un término que se encuentra sujeto a la respectiva interpretación por parte del operador jurídico; **(ii)** el alcance de lo que puede constituir una agresión "verbal", conlleva importantes implicaciones culturales, sociales e incluso religiosas, sujetas también a contextos geográficos, pues lo que para una persona puede constituir una falta de respeto u ofensa, para otra puede no serlo; y, **(iii)** para la actualización de la infracción analizada no importa si existió o no la "intención" de agredir.

De acuerdo con lo anterior, la mayoría concluyó que es claro que la norma impugnada resultaba *sobreinclusiva* y generaba incertidumbre sobre la ciudadanía, puesto que la calificación que hiciera la autoridad no respondería a criterios objetivos sino a una apreciación subjetiva y personal.

<sup>1</sup> "Artículo 173. Son infracciones a lo establecido en esta Ley:

"XXXVI. Quien extorsione o agreda, **verbal o** físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales, y ..."



Para la mayoría, el espacio para la comisión de actos autoritarios o arbitrarios era sumamente amplio, posibilitando importantes abusos y excesos hacia las y los ciudadanos. Por lo que ni siquiera ante una aplicación modulada del principio de taxatividad resultaba posible salvar en el caso específico la imprecisión y falta de claridad de la porción normativa impugnada.

## II. Razones del disenso

Como adelanté, no comparto la declaratoria de invalidez de la porción normativa "**verbal o**" contenida en el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas.<sup>2</sup> Desde la acción de inconstitucionalidad 93/2020<sup>3</sup> me he pronunciado en contra de declarar la invalidez de porciones normativas similares, toda vez que **el estándar de taxatividad aplicable al derecho penal no aplica con la misma intensidad tratándose de normas de convivencia social o justicia cívica**, pues en este último caso el grado de exigencia es más laxo.

En efecto, **la justicia cívica** es una rama en la que, por su propia naturaleza y función, el legislador se ve con mucha más frecuencia en la **necesidad de recurrir a conceptos jurídicos indeterminados y dotar al órgano de aplicación de cierto margen de discrecionalidad** (que no arbitrariedad), a fin de que la aplicación de la norma sea suficientemente adaptable y flexible a las circunstancias de hecho que está dirigida a regular. En este ámbito, además, las sanciones suelen ser por regla general mucho más leves que en el resto del derecho administrativo sancionador y el derecho penal **de manera que, por regla general, el nivel de precisión exigible al legislador no puede ser el mismo que en tales campos**.<sup>4</sup>

Esta gradualidad en el alcance del mandato de taxatividad en función de la materia ha sido reconocida también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ha señalado que, si bien es cierto que el principio de legalidad tiene vigencia en materia disciplinaria y no sólo penal, "*su alcance depende*

<sup>2</sup> **Artículo 173.** Son infracciones a lo establecido en esta Ley:

**XXXVI.** Quien extorsione o agreda, **verbal o** físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales, y ..."

<sup>3</sup> **Acción de inconstitucionalidad 93/2020**, resuelta por el Pleno en sesión del veintinueve de octubre de dos mil veinte.

<sup>4</sup> **Voto particular** emitido por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la **acción de inconstitucionalidad 93/2020**, resuelta el veintinueve de octubre de dos mil veinte.



*considerablemente de la materia regulada*".<sup>5</sup> En concreto, dicho tribunal ha sostenido que "[l]a precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver".<sup>6</sup>

Por razones muy similares a las antes expuestas, en mi **voto particular de la acción de inconstitucionalidad 72/2019**<sup>7</sup> me pronuncié a favor de la constitucionalidad de la porción normativa "**o verbalmente**" contenida en una disposición que preveía una infracción a la dignidad de las personas por "vejar, intimidar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona".

En dicho asunto consideré que era posible apreciar por la autoridad, en función de la naturaleza y características de la justicia cívica, cuando se está ante *un maltrato verbal que atenta contra la dignidad de las personas* a fin de poner un correctivo en ese tipo de situaciones, sin que fuera viable exigir una mayor especificidad a algo que es prácticamente notorio.

De igual manera y por estas mismas razones, en la **acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021**,<sup>8</sup> me pronuncié en contra y por la validez de la porción normativa "**[a]gresión verbal al oficial**".

Y es que, como he señalado reiteradamente en todos estos precedentes, me parece que el criterio mayoritario hace *de facto* imposible para el legislador democrático sancionar y por ende disuadir estas conductas lesivas para los derechos de terceros. Lo anterior, pues ni de la sentencia ni de los precedentes, se desprende de qué otra manera pudo haber redactado el precepto el legislador para que éste fuera más específico y cumpliera el mandato de taxatividad. ¿Acaso tenía que hacer un listado de palabras o expresiones insultantes y/o prohibidas?

Con todo –y como también he insistido en los precedentes– debo aclarar que mi postura de ninguna manera implica que en materia de justicia cívica deba

<sup>5</sup> Véase Corte IDH, *Caso Rico Vs. Argentina*, párr. 102, *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*, párr. 89, y *Caso Urrutia Labreaux Vs. Chile*, párr. 129.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> **Voto particular** emitido por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la **acción de inconstitucionalidad 72/2019**, resuelta por el Pleno el trece de abril de dos mil veintiuno.

<sup>8</sup> **Acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021**, resuelta por el Pleno el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.



privar la arbitrariedad o la plena subjetividad. Al tratarse de normas sancionadoras, es incuestionable que el legislador está obligado a establecer un marco regulatorio razonablemente previsible, que permita a las personas saber qué tipo de conductas podrían ser sancionadas y que evite su aplicación arbitraria por parte de la autoridad.<sup>9</sup>

Además, al existir un mayor grado de *discrecionalidad* decisoria –insisto, no arbitrariedad–, el deber de *motivación* por parte del órgano de aplicación –en este caso, de los Jueces cívicos– es especialmente relevante, por lo que recae en éstos una carga argumentativa mayor que les obliga justificar de forma muy expresa y clara las razones por las cuales se considera que una determinada conducta debe o no considerarse infractora de la normatividad.

En todo caso, lo que debe tenerse presente es que el mero hecho de que las normas en materia de justicia cívica otorguen cierto grado de discreción a la autoridad es algo que no resulta *per se* incompatible con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Como he dicho, en este caso el mandato de *lex certa* es más flexible, por lo que es válido que se delegue en la autoridad un mayor grado de discrecionalidad en la aplicación de este tipo de normas. Ello es así, sobre todo cuando no es posible recurrir a términos más precisos sin incurrir en un casuismo exacerbado.

Por estas razones es que voté en contra del proyecto y por la validez de la porción normativa "**verbal o**" contenida en el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 52/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 647, con número de registro digital: 31626.

<sup>9</sup> Un criterio similar ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al señalar que: "los problemas de indeterminación del tipo sancionatorio no generan, per se, una violación de la Convención, es decir, que el hecho de que una norma conceda algún tipo de discrecionalidad no es incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar la norma, siempre y cuando el alcance de la discrecionalidad y la manera en que se debe ejercer sea indicado con suficiente claridad con el fin de brindar una adecuada protección para que una interferencia arbitraria no se produzca" (cursivas añadidas). Véase por todos, *Caso Rico Vs. Argentina, Op. Cit.*, párr. 103.



## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, RESUELTAS POR EL PLENO EN SU SESIÓN DEL DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISIETE.**

En sesión del quince de agosto de dos mil diecisiete, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó reconocer la validez del artículo 29, apartado A, numeral 2, de la Constitución de la Ciudad de México relativo a la integración paritaria –es decir, 33 diputados bajo el principio de mayoría relativa y 33 diputados bajo el principio de representación proporcional– del Congreso de dicha entidad federativa.

Específicamente, el Tribunal Pleno declaró que el numeral cuestionado no violenta el principio de proporcionalidad previsto en la Constitución Federal. Si bien obligado por la mayoría ajusté el engrose para que reflejara la postura mayoritaria, como manifesté durante la discusión del asunto, no comparto los argumentos ni la conclusión respecto a la validez del precepto en cuestión.

Tal como propuse en el proyecto original, considero que en la conformación de los Congresos Locales debe prevalecer siempre el principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional, es decir, que las Legislaturas Estatales deben estar integradas preponderantemente por representantes electos por el sistema mayoritario, así sea por un porcentaje mínimo.

Sustento mi postura en los procesos legislativos de la reforma constitucional de mil novecientos setenta y siete, específicamente en su iniciativa, en la cual se precisa que "es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana. De ahí que en la Iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional." Es muy importante señalar que esta trascendental reforma también involucró a las entidades federativas bajo el tenor siguiente: "... con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos Estatales resulta necesario adicionar en su parte final al artículo 115 de la Constitución –que en dicha época regulaba a los Estados– para establecer un sistema de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, permita el acceso de los diputados de minoría."

A partir de lo expuesto se desprende que la intención del legislador federal siempre ha sido que predomine el principio de mayoría relativa y que la representación



proporcional funja como suplemento a éste. Esto se ve reflejado en las distintas reformas electorales que se han presentado desde entonces, las cuales nunca han cuestionado o propuesto una modificación al sistema mixto, con predominancia de mayoritaria, que impera en nuestro ordenamiento jurídico. Las iniciativas hasta hoy presentadas respecto –por ejemplo– a la reducción del tamaño del Congreso, se han orientado principalmente a una redención del sistema de representación proporcional pero no así del de mayoría relativa.

Por otro lado, considero que, en atención a los precedentes de este Alto Tribunal, la integración paritaria que propone el precepto impugnado es inconstitucional. Primeramente, la jurisprudencia P./J. 74/2003, de rubro: "MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", señala que ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional –es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos conceptos– debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución Federal en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión –el cual se conforma por trescientos diputados electos según el principio de mayoría relativa y doscientos según el de representación proporcional, esto es, en un sesenta y cuarenta por ciento respectivamente–. Por tanto, las Legislaturas Estatales –dentro de la libertad configurativa que gozan en la materia– habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas a fin de establecer el número de diputados que estimen pertinente; pero, sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Constitución Federal a fin de evitar la sobre representación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.

Asimismo, la jurisprudencia P./J. 67/2011 (9a.), de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.", reconoce que si bien la reglamentación del sistema mixto en los Congresos Locales compete al legislador estatal, "esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad". A su vez, la jurisprudencia P./J. 8/2010, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.", retoma el primer criterio citado al señalar que ante la





falta de un mandato constitucional que reglamente la forma en que se deben combinar los sistemas de representación proporcional y mayoría relativa en las Legislaturas Locales, se debe tomar como parámetro el previsto en el artículo 52 constitucional para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Consecuentemente, es claro que este Alto Tribunal ha interpretado que si bien las Legislaturas Estatales gozan de libertad configurativa en la materia, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental.

Ahora bien, no se puede soslayar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera más reciente nuevamente abordó este tema al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014. En dicho precedente se señala que la intención del Constituyente no fue la de replicar el sistema de integración de la Cámara de Diputados en las entidades federativas y que, por ende, el artículo 52 es aplicable únicamente en el ámbito federal. Derivado de lo anterior, podría pensarse que se abandonó el criterio más riguroso establecido en las jurisprudencias antes aludidas; sin embargo, en el caso se señala que lo anterior de ningún modo implica que los Estados gozan de una libertad configurativa absoluta y, por tanto, en cada caso concreto le corresponderá determinar a esta Suprema Corte –mediante un juicio de razonabilidad– si el establecimiento de un porcentaje determinado es constitucional o no.

Por consiguiente, es evidente que el principio de representación proporcional se instauró con la finalidad de complementar al principio de mayoría relativa. Ello se desprende, asimismo, de su objetivo, el cual es completar la decisión de la mayoría de los ciudadanos representados en un distrito con la posibilidad de que los partidos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso a los órganos legislativos. Adicionalmente, ello es claro en virtud de que el principio de representación proporcional deriva, tiene su lógica y se hace efectivo precisamente a partir de los resultados del sistema uninominal.

Aunado a lo anterior, el principio de mayoría resulta ser el sistema más claro porque es el que propicia el acercamiento entre el candidato y el elector. La identificación entre candidatos y electores permite al votante una elección más informada respecto a la persona que lo estará representando, la cual está menos sujeta a la decisión del partido. Si bien es cierto que los nombres de las listas plurinominales aparecen en la boleta electoral, dichas listas son un mero indicativo de los diputados que potencialmente podrían ocupar los cargos públicos



contendidos. Empero, de ello no se sigue que el ciudadano –al momento de votar– pueda determinar qué candidatos de hecho se tornarán en sus representantes. Además, existe una responsabilidad más directa frente al electorado tratándose de los distritos uninominales porque los habitantes están identificados precisamente con su distrito. Con ello no quiero decir que los diputados plurinominales no rindan cuentas, simplemente estimo que por la forma en que son electos su vinculación es más estrecha con el partido que con la ciudadanía en sí.

En virtud de lo expuesto, estimo que si bien las entidades federativas gozan de libertad configurativa para determinar las reglas de integración de sus Legislaturas, el sistema electoral mixto que prevé la Carta Magna sí da predominancia al principio de mayoría relativa, aun cuando el Texto Constitucional no lo precise explícitamente para el ámbito local.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 166, con número de registro digital: 27699.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011 (9a.) y P./J. 74/2003 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 304 y Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 535, con números de registro digital: 160758 y 182600, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 8/2010 citada en este voto, aparece publicada con el rubro: "DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2316, con número de registro digital: 165279.



## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2020 Y SU ACUMULADA 145/2020.**

En sesión del siete de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción citada al rubro en la que se combatió la constitucionalidad del Decreto LXIV-106, mediante el cual se publicaron diversas reformas a la Ley Electoral del Estado y a la Ley de Medios de Impugnación Electorales, ambas del Estado de Tamaulipas. En algunos apartados decidí separarme del criterio aprobado por la mayoría, por lo que a continuación, expongo brevemente las razones que me llevaron a tomar esa decisión.

En primer lugar, considero que no se debió desestimar el planteamiento de los actores encaminado a demostrar que en el procedimiento legislativo del que derivó el decreto impugnado se cometieron irregularidades que daban lugar a declarar su invalidez. En este caso la dispensa de los trámites legislativos que permitieron que la iniciativa fuera discutida y aprobada en esa misma sesión sí representa una violación a los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal. Aquélla impidió que los legisladores estuvieran en posibilidad real de conocer la iniciativa planteada y de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance, máxime teniendo en cuenta que se trataba de una propuesta de reforma sumamente extensa que abarcaba muchos y muy diversos artículos.

En segundo lugar, no coincido con las consideraciones ni con el sentido de lo aprobado por la mayoría en el apartado cuatro de la sentencia relacionado con el principio constitucional de paridad de género. No comparto la forma en la que se presentó lo resuelto en la contradicción de tesis 275/2015 de la cual fui ponente. Contra lo que aprobó la mayoría, en ese precedente el Tribunal Pleno no concluyó que el principio de paridad de género "pueda trascender" (párr. 126, inciso a) a la integración de los órganos de representación. Lo que se resolvió con toda claridad fue que dicho principio "trasciende" a la integración de los órganos de representación y, por tanto, que tiene efectos jurídicos después de la jornada electoral.

Esto quiere decir que la introducción en la legislación estatal de medidas tendentes a lograr la paridad a través de la asignación de curules de representación proporcional no es una cuestión que quede a la voluntad de los Congresos Locales, sino un mandato constitucional. Todas las entidades federativas



tienen la obligación de incluir ese principio en sus ordenamientos locales de forma armonizada con otros principios constitucionales de la materia.

Tal como reconoció la mayoría (párr. 125), la legislación de Tamaulipas carece de una norma legal tendente a favorecer la paridad de género en la integración del Congreso local y, por tanto, los artículos impugnados relacionados con esa elección sí son inconstitucionales. El mismo vicio se reproduce respecto de las normas relativas a las elecciones de Ayuntamientos. En ese sentido, la interpretación conforme no es una herramienta viable pues implica dejar de observar el principio de legalidad, el cual es uno de los principios rectores de la función electoral. Por esta razón estimo que no es viable salvaguardar la constitucionalidad de las normas impugnadas bajo el argumento de que el Instituto Electoral Local puede hacerse cargo de la regulación específica de las acciones tendentes a la paridad. Ésa es una obligación que debe ser atendida por la Legislatura Estatal, conforme a lo resuelto en la contradicción de tesis 275/2015.

Por ello, se debió declarar la invalidez del sistema de asignación por omisión legislativa y ordenar al Congreso a establecer medidas para favorecer la paridad en la integración de ese órgano legislativo.

En tercer lugar, no comparto la decisión de validar el impedimento consistente en no haber sido condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, para poder ser electo para ocupar una diputación local, la gubernatura del Estado, o un cargo de elección popular dentro un Ayuntamiento en esa entidad. La mayoría coincidió con que esta restricción al derecho a ser votado debía ser interpretada de tal forma que sólo se refiriera a condenas definitivas y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada. A mi juicio, tal como señalé en párrafos anteriores, considero que el principio de legalidad en materia electoral impide el uso de la interpretación conforme para salvaguardar una norma que en principio, es inconstitucional. Además, en este caso, me parece claro que la interpretación sostenida por la mayoría constituye una modificación al contenido de los artículos impugnados que no corresponde con su texto expreso. Por esta razón, las porciones impugnadas leídas en sus términos transgreden directamente el principio de presunción de inocencia y el derecho a ser votado. En consecuencia, se debió declarar su invalidez.

En cuarto lugar, si bien comparto la decisión de invalidar la porción "denigrar" de los artículos 26, fracción VI, 40, fracción IX, 222, fracción IV, y 302, fracción XII, no coincido con que sea necesario emplear un escrutinio estricto para



analizar la proporcionalidad de la restricción a la libertad de expresión. Al respecto, el Tribunal Pleno ya ha definido que este tipo de escrutinio opera, por un lado, cuando la restricción que se impone a un derecho esté basada en una de las denominadas "categorías sospechosas" previstas en el párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución Federal –género, edad, discapacidades, preferencias sexuales, etcétera– y, por consiguiente, pudiera ser discriminatoria.<sup>1</sup> Por otro lado, el escrutinio estricto también es necesario cuando la restricción a derechos fundamentales pueda afectar el interés superior de las personas menores de edad.<sup>2</sup> Fuera de estos dos supuestos concretos, el órgano de control de constitucionalidad tiene amplio margen de apreciación para determinar la manera más apropiada de analizar en cada procedimiento específico si una restricción legal vulnera algún derecho humano del parámetro de regularidad constitucional.

Por último, en el capítulo de efectos me aparté de la decisión de la mayoría de declarar la invalidez por extensión de la porción normativa "o coaliciones" prevista en los artículos 59, párrafo primero, y 234, párrafo primero. Considero que en esos preceptos sólo se hacía una referencia incidental de las coaliciones, sin que existiera la pretensión de regular en forma alguna esa figura. En ese sentido, considero que la sola mención del término no da lugar a que se declare su invalidez.

En ese mismo apartado sólo se logró una mayoría calificada por lo que respecta a la invalidez de las porciones normativas "a las instituciones o a los partidos políticos" contenida en el artículo 302, fracción XII. Sin embargo, atendiendo al criterio del Pleno en el sentido de que constitucionalmente la única prohibición en materia de propagada electoral es la calumnia contra personas, considero que en suplencia de la queja también se debió declarar la inconstitucionalidad de diversas porciones normativas de los artículos 26, fracción VI, 40, fracción IX, y 222, fracción IV, de tal modo que el texto resultante fuera el siguiente:

- "**Artículo 26.** Son obligaciones de las personas aspirantes a candidaturas independientes: ...

"**VI.** Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres; ..."

<sup>1</sup> Jurisprudencia número P./J. 10/2016 (10a.), del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de dos mil dieciséis, página 8, con número de registro digital: 2012589.

<sup>2</sup> Jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ERICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.", *Íbid.*, página 10, con número de registro digital: 2012592.



- **"Artículo 40.** Son obligaciones de los candidatos y candidatas independientes con registro: ...

"IX. Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género; ..."

- **"Artículo 222.** A los precandidatos y precandidatas a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido político les está prohibido: ...

"IV. Ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género; ..."

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 215, con número de registro digital: 29689.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) y P./J. 7/2016 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 160/2021.**

En sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Colima, en contra del artículo 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura de derecho", y del diverso 26, en la porción que establece que la persona titular de la Comisión designará a la persona titular del Órgano de Control Interno, ambos de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos,<sup>1</sup> de dicha entidad federativa.

<sup>1</sup> **"Artículo 17.** La persona que ocupe la presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos:



La mayoría de los integrantes del Pleno determinó que el sistema de designación de la persona titular del Órgano de Control Interno por parte de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima no cumple con los principios de transparencia, objetividad y autonomía técnica en la gestión del órgano contralor. Esto debido a que dicho mecanismo de designación no puede recaer en la decisión unilateral de la persona que ejerza la presidencia del órgano que será fiscalizado, porque daña la objetividad y atenta contra las funciones del órgano de control consistentes en promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento de la Comisión.

Así, se determinó que el hecho de que el nombramiento de la persona contralora sea resultado de una facultad discrecional de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, sin que exista otra regla, mecanismo de control o contrapeso, no es compatible con el objetivo constitucional de los órganos internos de control.

No comparto el sentido de la sentencia, ya que considero que no existe fundamento constitucional que permita concluir que la designación del órgano interno de control por el titular de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima tenga que ser forzosamente de cierta manera o mediante una colaboración entre Poderes.

A diferencia del Órgano Interno de Control, la presidencia de la Comisión sí recae en una persona que es electa por los dos Poderes a través de un procedimiento de consulta pública, transparente, abierta, con toda una serie de pasos y de procesos para que el Congreso del Estado de Colima pueda intervenir en la designación del titular.

Por otro lado, por lo que hace al Órgano Interno de Control, me parece que no hay una total y libre discrecionalidad del titular del órgano de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima para su designación y/o remoción.

En efecto, existen distintas maneras de crear equilibrios o de garantizar esta objetividad en ciertos órganos; uno puede ser la colaboración entre Poderes; otro

---

"...

"X. Poseer con antigüedad mínima de cinco años, **título profesional de licenciatura en derecho**, legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello."

"**Artículo 26.** La persona titular de la presidencia de la Comisión, designará a la persona titular del Órgano de Control Interno, quien deberá cumplir con los siguientes requisitos al día de su designación: ..."



puede ser procedimientos reglados, pero otros mecanismos pueden ser el establecer una serie de impedimentos para acceder al cargo y, sobre todo, de restricciones para que quien realice el nombramiento tenga que sujetarse a una serie de requisitos técnicos y de otra índole para evitar la discrecionalidad.

En el caso en particular, cobra relevancia el contenido del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima,<sup>2</sup> el cual señala que *"la persona titular de la presidencia de la Comisión, efectivamente, designa al titular del Órgano Interno de Control"* y posteriormente establece una serie de requisitos (fracciones I y II) como *"tener la ciudadanía mexicana y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos"* y *"gozar de buena reputación y no haber sido inhabilitada para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público"*.

Posteriormente se establecen ciertos requisitos de especialización que deberá cumplir la persona titular del Órgano Interno de Control como son: *"contar como mínimo con cinco años de experiencia en materia de fiscalización, control y manejo de recursos, rendición de cuentas, combate a la corrupción y/o instrucción de procedimientos que derivan a posibles responsabilidades administrativas"* y *"contar con título y cédula profesional legalmente expedidas para el ejercicio de sus funciones con antigüedad mínima de tres años"*.

<sup>2</sup> **Artículo 26.** La persona titular de la presidencia de la Comisión, designará a la persona titular del Órgano de Control Interno, quien deberá cumplir con los siguientes requisitos al día de su designación:

"I. Tener la ciudadanía mexicana y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;  
"II. Gozar de buena reputación y no haber sido inhabilitada para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

"III. Contar como mínimo con cinco años de experiencia en materia de fiscalización, control y manejo de los recursos; rendición de cuentas, combate a la corrupción y/o instrucción de procedimientos que derivan a posibles responsabilidades administrativas;

"IV. Contar con título y cédula profesional legalmente expedida para el ejercicio de sus funciones, con antigüedad mínima de tres años;

"V. No ser cónyuge o pariente consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, de la persona titular de la presidencia de la Comisión, las personas consejeras, las personas titulares de las visitadurías generales ni jefaturas, ni tener relaciones profesionales, laborales o de negocios con éstos, ni ser socio o accionista de sociedades en las que algunos de los mismos formen o hayan formado parte;

"VI. No pertenecer o haber pertenecido en los cinco años anteriores a su designación, a despachos de consultoría o auditoría que hubieren prestado sus servicios a la Comisión o haber fungido como consultor o auditor externo de la misma en lo individual durante ese periodo; y,

"VII. No haber sido secretario, procurador o fiscal general de justicia, desempeñado cargo de elección popular, dirigente, miembro de órgano rector o alto ejecutivo de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los tres años anteriores a la propia designación."





Asimismo, se establecen limitaciones para la persona encargada de designar al titular de dicho órgano como son: *"no ser cónyuge o pariente consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, de la persona titular de la presidencia de la Comisión, de las personas consejeras de las personas titulares de las visitadurías generales, ni jefaturas, ni tener relaciones profesionales, laborales o de negocios con éstos, ni ser socio o accionista de sociedades en las que alguno de los mismos formen o hayan formado parte"*.

Además, se establecen otros requisitos como *"no pertenecer o haber pertenecido en los cinco años anteriores a despachos de consultoría o auditoría que hubieren prestado sus servicios a la Comisión o haber fungido como consultor o auditor externo de la misma en lo individual durante ese periodo"* y también *"no haber sido secretario, procurador o fiscal general de justicia, desempeñado cargo de elección popular, dirigente, miembro de órgano rector o alto ejecutivo de algún partido político, ni siquiera haber sido postulado para cargo de elección popular, todo esto dentro de los tres años anteriores a la propia designación"*.

En concordancia con lo anterior, el artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que: *"Para la selección de los integrantes de los Órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes."*

Por tanto, considero que el legislador, con base en su libertad configurativa, sí establece postulados para garantizar la profesionalización, la imparcialidad, la no designación con criterios políticos, la no designación con criterios de amistad, la no designación por otro tipo de criterios que no sea el mérito, que son limitaciones suficientes para que el titular de la Comisión pueda designar al titular del Órgano Interno de Control.

Entonces, me parece que no nos corresponde propiciar forzosamente un mecanismo de colaboración de poderes, o un mecanismo de consulta abierta sin tener un parámetro claro y contundente en materia constitucional y legal, mientras este procedimiento esté cubierto a través de todos estos requisitos que dan cuenta de que no es una libre designación.



**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 160/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 71, con número de registro digital: 31624.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 206/2017.**

En sesión de tres de marzo del dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional identificada al rubro en la que, entre otras cosas, sobreescribió respecto al artículo 39 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de mayo de dos mil diecisiete.<sup>1</sup>

Para llegar a esa conclusión, el Pleno argumentó que del acuerdo, mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) autorizó la interposición de la presente controversia constitucional, se advierte que dicho órgano colegiado sólo autorizó la impugnación de los artículos 31, 35, párrafo primero, 48 y 54 del Reglamento de la COFECE en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales, no así en cuanto al diverso 39 del mismo ordenamiento, razón por la que al carecer de dicha autorización, determinó que el actor carecía de legitimación procesal activa para cuestionar lo previsto en el citado numeral 39.

---

### **<sup>1</sup> Título tercero**

#### **De la información en posesión de la Comisión**

##### **Capítulo IV. De la clasificación y desclasificación de la información**

**"Artículo 39.** Los titulares de las Unidades Administrativas llevarán a cabo la clasificación de la información en los momentos establecidos en los artículos 106 de la Ley General y 98 de la Ley; no obstante, en términos de la Ley de Competencia, podrán identificar la información que contenga datos sensibles o personales que obren en sus expedientes en trámite para garantizar su resguardo y evitar que otros Agentes Económicos puedan tener acceso a ella en perjuicio de los titulares de dicha información.

"La clasificación podrá referirse a un expediente o a un documento."



Respetuosamente disiento del criterio mayoritario porque considero que para acreditar la legitimación basta que se manifieste la voluntad del órgano superior de autorizar la promoción de la controversia, independientemente de los preceptos que expresamente haya identificado en el acuerdo respectivo, pues corresponde a la parte técnica del jurídico que lleva a cabo su elaboración y no al Pleno, propiamente, determinar qué normas en particular de ese ordenamiento impugnará.

Por tanto, me parece que el hecho de que el Pleno del INAI haya omitido uno u otros artículos en su autorización no debería llevarnos a declarar la improcedencia respecto de uno de esos preceptos, pues lo que debe quedar evidenciado es su autorización para la interposición de la controversia constitucional a quien lleva su representación. Máxime si se considera que el contenido del artículo 39 se vincula con el del diverso 35 cuya constitucionalidad sí se analiza.

En este sentido, cabe destacar que en la acción de inconstitucionalidad 1/2016, resuelta en sesión de nueve de mayo de dos mil diecinueve, el Poder Legislativo del Estado de Tabasco propuso la misma causa de improcedencia respecto de ciertos artículos impugnados que no guardaban relación con los temas autorizados o propuestos en el acuerdo del Pleno del INAI.

En esa ocasión el Pleno determinó, por unanimidad de votos, desestimar la causa de improcedencia por considerar que el acuerdo fue genérico, pues instruyó al representante a promover acción de inconstitucionalidad contra diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. De modo que, si en aquella ocasión se desestimó dicha causa de improcedencia incluso ante el contenido genérico del acuerdo plenario, en el presente asunto pudo proceder la controversia, no sólo por lo antes apuntado, sino porque incluso el contenido del artículo 39 se vincula con el del diverso 35 cuya constitucionalidad se analizó.

Por las razones expuestas, me aparto del criterio mayoritario, pues considero que en el asunto debió proceder la controversia constitucional respecto del artículo 39 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Comisión Federal de Competencia Económica.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 206/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de enero de 2021 a las



10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 346, con número de registro digital: 29620.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 338/2019, PROMOVIDA POR EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **doce de julio de dos mil veintidós**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en donde se determinó: **(a)** declarar procedente pero infundada la controversia constitucional; **(b)** reconocer la validez de los artículos 4, 8, párrafo segundo, 9, 11 –con la precisión indicada en el punto resolutivo tercero–, 15, 18 y transitorio cuarto del Reglamento del Artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California, publicado mediante el Periódico Oficial de dicha entidad el seis de septiembre de dos mil diecinueve; y **(c)** reconocer la validez del artículo 11, fracción I, de dicho reglamento, al tenor de su interpretación conforme en virtud de la cual los Magistrados numerarios que se encontraban en funciones, previo a la entrada en vigor del Decreto 334, que se ubiquen en el supuesto del inciso a) del párrafo sexto del artículo 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, tendrán derecho a un haber de retiro de hasta doce años, proporcional al tiempo en que ejercieron sus funciones.

### **1. Voto particular respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda**

Cabe precisar que en este punto, se declaró infundado el concepto de invalidez referente a que el artículo 8 del reglamento impugnado señala que la retribución que se fije por concepto de haber de retiro consistirá en una cantidad equivalente a las remuneraciones mensuales ordinarias que perciban los Jueces de primera instancia, misma que puede ser actualizada conforme al diverso 9 y cuarto transitorio del mismo ordenamiento, siendo que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad estableció un límite que debía valorarse de acuerdo a la disponibilidad financiera o tiempo de ejercicio y estudios actuariales, dejándose de observar los parámetros marcados por el legislador local, atendiendo contra los principios de división de poderes, legalidad y de certeza jurídica.



Ello, en atención a que si bien los artículos del reglamento fijan el monto del haber de retiro en el límite marcado por la ley y reconocen la posibilidad de actualizarlo cuando los estudios actuariales indiquen solvencia financiera del fondo para cubrir el aumento (artículo 9, fracción III), lo cierto es que no contemplan la posibilidad de que el incremento resulte en una remuneración mayor a la que perciban los Jueces de primera instancia (artículo 9, fracción I), o que el incremento sea mayor a la inflación anual (artículo 9, fracción II).

Que, por su parte, el cuarto transitorio también contempla la posibilidad de "ajustar" el monto que se fije de haber de retiro, pero en este caso es a la baja, toda vez que la insuficiencia presupuestal redundaría en una menor disponibilidad de recursos para pagar los haberes y, por lo mismo, la necesidad financiera de reducir el monto.

De esta forma, si bien compartí el reconocer la validez de los artículos 8 y 9 del reglamento controvertido; sin embargo, considero que el **artículo cuarto transitorio de dicho ordenamiento es inconstitucional**, conforme a lo siguiente:

En principio, el artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California prevé que el haber de retiro no será mayor al salario establecido para el cargo de Juez de primera instancia, y que no podrá incrementarse más allá de los términos inflacionarios, ordenando que en el reglamento se contemple un fondo para el otorgamiento de éste, en el que, mediante estudios de índole actuarial contable, se determine un esquema de aportaciones económicas para cubrir el haber.

Luego, los artículos 8 y 9 del reglamento impugnado, establecen que el haber de retiro consistirá en una **cantidad equivalente** a las remuneraciones mensuales ordinarias que perciban los Jueces de primera instancia; remuneración que podrá ser actualizada (remisión al artículo 9) cuando: **I)** Se aumente el monto de remuneraciones mensuales ordinarias de dichos Jueces; **II)** El monto del aumento no sobrepase el porcentaje de inflación anual que determine la autoridad competente; y, **III)** Los estudios actuariales indiquen solvencia financiera del fondo para cubrir el aumento.

De esta forma, estimo que si bien los numerales del reglamento no replican lo previsto en la mencionada ley orgánica, lo cierto es que son acordes con ésta, dado que respetan que el haber de retiro no sea mayor al salario establecido para el cargo de Juez de primera instancia y que no pueda incrementarse más allá de los términos inflacionarios; simplemente el reglamento utiliza el



término "actualización", condicionando estos dos supuestos a que los estudios actuariales indiquen solvencia del fondo para cubrir el aumento.

No obstante ello, considero que el **artículo cuarto transitorio del reglamento cuestionado, sí va más allá de lo dispuesto por el legislador ordinario**, ya que prevé que el monto de la referida remuneración mensual ordinaria puede ser modificado cuando derivado de la disminución de los ingresos que perciba el fondo, obliguen financieramente a realizar dicho ajuste, lo cual no está contemplado en el artículo 293 de la ley orgánica, siendo que el ordenamiento impugnado reglamenta dicho precepto, por lo que su límite debe ser, precisamente, dicho precepto al que reglamenta, **so pena de violar los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley**.

En ese sentido, estimo que si el reglamento establece **un supuesto no contemplado por la ley y que no se desprende ni pormenoriza tales estipulaciones**, sino que va más allá de lo previsto por la norma que reglamenta, siendo que debía limitarse únicamente a desarrollar sus disposiciones, complementarias o pormenorizarlas y **en las que encuentre su justificación y medida, es evidente que violenta los principios referidos**.

Lo que, además va en detrimento de los derechos de los Magistrados, pues genera un nuevo supuesto en el que podrá disminuirse su haber de retiro, **afectando la autonomía e independencia judicial y violando la competencia del Congreso Local**; pues lo procedente era que, en caso de que por las eventualidades y el dinamismo con que se conforma el fondo de retiro, éste se redujera de tal forma que hiciera imposible cubrir el haber de los Magistrados en retiro con la anticipación debida y con base en los estudios actuariales que señala la ley, se anticipara el ajuste de las cuotas de los Magistrados en activo (siempre hasta el tope del diez por ciento que refiere la ley) y de no poder conseguirse los fondos suficientes, hacerlo del conocimiento del Congreso Local, **para que se concediera una partida presupuestal extraordinaria**.

## **2. Voto concurrente respecto al apartado VII, relativo al estudio de fondo, en sus partes sexta y séptima**

En la parte sexta, se determinó que era infundado el concepto de invalidez relativo a que los artículos 4, 15 y 18 del reglamento impugnado establecen de manera incierta lo que cada Magistrado debe aportar, al señalar que se calculará con base en su remuneración mensual ordinaria y que no puede exceder el diez por ciento, máxime que el numeral 15 supone que la aportación fijada será insuficiente y, por lo mismo, el soporte será a cuenta del erario público y no de las



aportaciones para el mismo haber de retiro, pues el reporte de la valuación actuarial es vago en sus precisiones porque tampoco establece cuántos Magistrados estarán concluyendo su encargo y cuántos más empezarán a aportar al fondo de haber de retiro ese año.

Lo anterior, toda vez que el hecho de que el primer párrafo del artículo 4 del reglamento impugnado fije un límite máximo para determinar la aportación de los Magistrados en activo no significa que ésta sea incierta, pues de conformidad con el último enunciado de dicho párrafo, a la entrada en vigor del reglamento impugnado la aportación mensual corresponderá al diez por ciento de la remuneración mensual de los Magistrados en activo; y si bien existe la posibilidad de modificar el monto de la aportación dentro de ese mismo rango, lo cierto es que está condicionada a que las aportaciones sean suficientes para soportar las cargas del sistema, las cuales son variables en el tiempo y, por lo mismo, deben adecuarse, por lo que sólo mediante las previsiones actuariales es que se puede justificar la variación del porcentaje, en congruencia con el segundo párrafo del artículo 293 de la ley orgánica.

Al respecto, debo precisar que compartí reconocer la validez de los artículos 4, 15 y 18 del reglamento impugnado; sin embargo, considero que son constitucionales **por otras razones** a las sostenidas en el fallo, las cuales son las siguientes:

En primer lugar, en cuanto al concepto de invalidez referente a que el artículo 4 establece de manera incierta lo que cada Magistrado debe aportar, **resulta infundado**, pues el propio precepto señala que los Magistrados numerarios tendrán derecho a recibir un haber de retiro a la conclusión de su encargo, para lo que estarán obligados a realizar la aportación al fondo, la cual se calculará con base en su remuneración mensual ordinaria, no sobrepasando del diez por ciento de este ingreso, pudiendo el Consejo modificar el porcentaje dentro de dicho rango, conforme al comportamiento que vaya siguiendo el fondo (**lo cual también se refiere a la baja dentro de dicho porcentaje**), **lo que no contradice el numeral 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California**, ya que éste no prevé un porcentaje específico y sólo señala que el Consejo de la Judicatura expedirá el reglamento del haber de retiro donde se determine el esquema, cuantía, temporalidad y condiciones para su entrega.

Asimismo, dicho precepto de la citada ley orgánica, prevé que en el reglamento deberá contemplarse un fondo para el otorgamiento del haber de retiro, en el que, mediante estudios de índole actuarial contable, se establecerá la deter-



minación de un esquema de aportaciones económicas por parte de los Magistrados para cubrir dicho haber.

Luego, el hecho que el artículo 15 señale que "*El Consejo habrá de tomar las previsiones presupuestarias que resulten necesarias para pagar el haber de retiro a quienes tengan derecho a esta prestación*", y el numeral 18 exprese que "*El Consejo, de forma anual, deberá ordenar la actualización de los estudios actuariales que permitan conocer la solvencia del fondo, así como los requerimientos presupuestales y el momento de las aportaciones que sean necesarias para la eficacia del pago del haber de retiro*"; no resulta inconstitucional, pues si bien se advierte que se prevén partidas presupuestarias, lo cierto es que, como se dijo, el Consejo Local topó la aportación a diez por ciento, pudiéndose ajustar sólo a la baja, máxime que el Poder Judicial estatal **puede tomar las previsiones presupuestarias necesarias para la eficacia del pago del haber de retiro**, dado que dichos numerales se refieren a la administración y manejo del fondo respectivo.

Finalmente, en la parte séptima, se consideró que el argumento referente a que *se viola el artículo 109, fracción III, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos porque la persona que preside el Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura forma parte del Comité ante la Institución Fiduciaria, por lo que el mismo órgano o grupo de personas que conocen del caso concreto son quienes tomaron las decisiones de aprobar el reglamento, quienes lo administrarán y quienes se verán beneficiados*; no constituye propiamente un concepto de invalidez encaminado a plantear una invasión competencial y, por lo mismo, no puede ser materia de la presente controversia constitucional.

En este punto, estimo que el concepto de invalidez formulado en efecto es **infundado**, toda vez que el hecho de que la persona que preside el Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura forme parte del Comité ante la Institución Fiduciaria, por lo que el mismo órgano es quien tomó la decisión de aprobar el reglamento, **no determina la invalidez de éste, ya que con ello no se advierte vulneración alguna a la Norma Fundamental**.

Por lo expuesto, es que voté en contra de reconocer la validez del artículo transitorio cuarto del Reglamento del Artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California; a favor de reconocer la validez de los artículos 4, 15 y 18 de dicho reglamento, pero apartándome de las consideraciones, conforme a las razones que han quedado precisadas en este voto.





**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 338/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 1047, con número de registro digital: 31433.

## **VOTO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2020 Y SU ACUMULADA 145/2020, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL TRABAJO Y MORENA, RESPECTIVAMENTE.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de tres de septiembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se analizó la validez constitucional de diversas disposiciones de la ley electoral y la Ley de Medios de Impugnación Electorales, ambas del Estado de Tamaulipas; el estudio se dividió en doce temas para su análisis, cuyas determinaciones en algunos de ellos no compartí y en algunos otros me separé de consideraciones, conforme a lo siguiente:

### **I. Voto concurrente y particular que se formula respecto del Tema 2 "Regulación de coaliciones"**

En este punto se determinó la invalidez de los artículos 4, fracciones XXVII y XXVIII; 59, párrafo segundo; 234, párrafo tercero; 238, párrafo primero, y 262, fracciones II y III, en las porciones normativas que dicen "**o coalición**" u "**o coaliciones**" o "**coalición**", al considerarse que el Congreso del Estado de Tamaulipas es incompetente para regular a las coaliciones; asimismo, que no son acordes a lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos.

Al respecto, en el presente voto debo precisar que **no comparto** la razón de incompetencia que sostiene la sentencia, lo anterior, debido a que se construye acorde a diversos precedentes, en los que **he votado en contra de la declaratoria de invalidez**, en cuanto a que las Legislaturas Locales no pueden ni siquiera replicar lo previsto por las Leyes Generales. En ese aspecto he sostenido que las Legislaturas sí pueden legislar, siempre y cuando cumplan con los lineamientos que marcan las leyes generales. No obstante ello, realizando un análisis comparativo de la ley estatal y las leyes generales, advierto que algunos preceptos impugnados no se ajustan a lo establecido en las leyes



generales, por lo que **voté a favor** de la invalidez de los artículos 4, fracción XXVII, en la porción normativa que dice "o coalición"; 59, párrafo segundo, en la porción normativa que dice "o coaliciones"; 234, párrafo tercero, en la porción normativa que dice "o coaliciones"; 238, párrafo primero, en la porción normativa que dice "o coalición", y 262, fracción II, en la porción normativa que dice, "coalición", todos de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.

Por **en contra de la inconstitucionalidad** de los artículos 4, fracción XXVIII, y 262, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, dado que no resultan contrarias a las leyes generales, como se explicará más adelante.

Incluso, el criterio relativo a la incompetencia de las entidades federativas de legislar en el tema de coaliciones **sufrió una modificación debido a que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 133/2020**, fallada el veinticinco de agosto de dos mil veinte, la **mayoría de 6 votos** de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, votamos **en contra de tal incompetencia** y, porque en su caso, las normas de los Estados serán inconstitucionales **si no coinciden materialmente con lo previsto en la legislación general o provocan su violación**, esto es que las normas de las entidades federativas serán inconstitucionales **cuando reglamenten, de manera diferenciada, a las coaliciones a como lo hace la legislación general o generen un sistema que pueda llevar a contradecir a la legislación general**.

Por otra parte, no comparto que en suplencia de la queja se haya considerado como impugnado el artículo 223 respecto del tema de coaliciones, pues éste no fue impugnado en las porciones normativas que se declaran inválidas y en mi criterio la suplencia de la queja no puede dar lugar a variar la materia de la impugnación; aunado a que conforme al artículo 71 de la ley reglamentaria, en la materia electoral sólo se permite a este Tribunal Pleno declarar la invalidez de los preceptos impugnados frente a las normas constitucionales o convencionales que el accionante aduce violados.

Por lo que acorde con el voto emitido en la **acción de inconstitucionalidad 133/2020, me aparto de la consideración relativa a la falta de competencia** del legislador local para regular cuestiones relativas a las coaliciones.

No obstante ello, debe realizarse el contraste que señala el Partido accionante respecto de las Leyes Generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, de lo que deriva que no todos los preceptos impugnados son contrarios a tales estipulaciones, tal como se advierte del siguiente cuadro comparativo:



LEY ELECTORAL DE TAMAULIPAS	LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (LGPP) Y LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (LEGIPE)
<p><b>"Artículo 4.</b> Para los efectos de la presente Ley, se entiende por: ...</p> <p>(REFORMADA, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)</p> <p><b>"XXVII.</b> Representante de casilla: la persona representante del partido <u>o coalición</u>, designada para actuar ante las mesas directivas de casilla, o del candidato o candidata independiente, conforme a lo dispuesto en la presente Ley;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)</p> <p><b>"XXVIII.</b> Representante general: la persona representante general del partido <u>o coalición</u>, designada para actuar el día de la jornada electoral, o del candidato o candidata independiente, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley;"</p> <p>(REFORMADO, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)</p> <p><b>"Artículo 59.</b> Los candidatos y candidatas independientes figurarán en la misma boleta que el Consejo General apruebe para los candidatos y candidatas de los partidos políticos o coaliciones, según la elección en la que participen, de conformidad con esta Ley.</p> <p>"Se utilizará un recuadro para cada candidato y candidata independiente, fórmula o planilla de candidatos y candidatas independientes, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos políticos <u>o coaliciones</u> que participan. Estos recuadros serán colocados después de los destinados a los partidos políticos."</p>	<p><b>LGPP</b></p> <p>"Artículo 90.</p> <p>"1. En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla."</p> <p><b>LEGIPE</b></p> <p>"Artículo 259.</p> <p>"1. Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios, tomando en consideración lo siguiente: ...</p> <p>"b) En elección local cada partido político, coalición, o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente."</p> <p><b>LGPP</b></p> <p><b>"Artículo 87. ...</b></p> <p><b>"12. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. ..."</b></p>



(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)

"**Artículo 234.** Dentro del plazo establecido para el registro de candidaturas, los partidos políticos o coaliciones pueden hacer sustituciones libremente, respetando los principios de paridad y alternancia de género que en su caso, se deba seguir en el registro del total de fórmulas de candidaturas. Vencido éste, los partidos políticos o coaliciones podrán solicitar, ante el Consejo General, la sustitución o cancelación del registro de una o varias candidaturas, respetando los principios antes citados y sólo por las siguientes causas:

"I. Fallecimiento;

"II. Inhabilitación por autoridad competente;

"III. Incapacidad física o mental declarada médicamente; o

"IV. Renuncia.

(REFORMADO, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)

"En este último caso, el candidato o candidata deberá notificar a su partido político y no procederá la sustitución cuando la renuncia se presente dentro de los 10 días anteriores al de la elección. Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto por el presente.

(REFORMADO, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)

"Las renunciaciones que se presenten vencido el plazo de registro de candidaturas, no afectarán los derechos adquiridos por los partidos políticos **o coaliciones** en lo que toca a la asignación de Diputaciones de representación proporcional."

## LGPP

"Artículo 87. ....

"2. Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. ...

"12. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. ...

"14. En todo caso, **cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional** y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio."



(REFORMADO, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)

**"Artículo 238.** Se considerará como requisito indispensable para que proceda el registro de candidaturas que el partido político **o coalición** que los postula:

"I. Haya registrado la plataforma electoral mínima;

"II. Que la totalidad de solicitudes de registro para candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa respete el principio de paridad de género; y las diputaciones por el principio de representación proporcional el principio de paridad y alternancia de género. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria; y

"III. Que la totalidad de solicitudes de registro para candidaturas a integrantes de ayuntamientos, postulen planillas observando el principio de paridad de género vertical y horizontal. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria."

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)

**"Artículo 262.** Los Consejos Distritales o Municipales entregarán a las Presidentas y los Presidentes de las mesas directivas de casillas, dentro de los cinco días previos al anterior del de la jornada electoral, contra recibo detallado, lo siguiente:

"I. La lista nominal de electores con fotografía de la sección;

(REFORMADA, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)

"II. La relación de las personas representantes de partido, **coalición** o candidatura independiente registrados ante la mesa directiva de casilla;



(REFORMADA, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)

"III. La relación de las personas representantes generales acreditados por cada partido político, **coalición** o candidatura independiente;

"IV. Las boletas para cada elección, en número igual al de electores que figuren en la lista nominal para cada casilla de la sección;

"V. Las urnas para recibir la votación, una por cada elección de que se trate;

"VI. El líquido indeleble;

"VII. La documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios;

"VIII. Los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de las personas funcionarias de la casilla; y

"IX. Los cancelos o elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto.

"A las Presidentas y Presidentes de las mesas directivas de casillas especiales les será entregada la documentación y materiales a que se refiere el párrafo anterior, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán los medios informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar.

"La entrega y recepción del material a que se refiere este artículo se hará con la participación de las personas integrantes de los Consejos Distritales o Municipales que decidan asistir."



(REFORMADO, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)

**"Artículo 223.** Los partidos políticos **y coaliciones** tendrán derecho de solicitar el registro de candidaturas a elección popular, con independencia del derecho otorgado a los ciudadanos y ciudadanas en lo individual, en términos de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, la Ley General y esta Ley. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales como a las planillas a Ayuntamientos que presenten los partidos políticos **o las coaliciones** ante el IETAM deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros.

"El IEATM deberá rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."

De lo que se advierte que los artículos 4, fracción XXVII, y 262, fracción II, de la ley electoral local tienen por objeto central la regulación de la persona representante de casilla y hacen referencia a la "coalición" como uno de los sujetos que la puede designar, pero **parten de la posibilidad de que las coaliciones como tales designen representantes de Mesas Directivas de casillas**, siendo que en el artículo 90, párrafo primero, de la Ley General de Partidos Políticos se prescribe que, "[e]n el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla." Por lo que son incongruentes con la ley general y, por ende, son inconstitucionales conforme al artículo 116, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal.

No obstante ello, los artículos 4, fracción XXVIII, y 262, fracción III, tienen por finalidad la reglamentación de la figura de la persona **representante general** para el día de la jornada electoral, reconociéndose que puede ser designada por una coalición, considerada en lo individual; lo cual **es acorde con el artículo 259, párrafo primero, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales** en la que se hace referencia a la representante



general y se precisa que "[e]n elección local **cada partido político, coalición, o candidato independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente**"; por lo que no se comparte la declaratoria de invalidez que se propone.

Por otra parte, el artículo 59 de la ley electoral local tiene por objetivo regular la forma como aparecerán las candidaturas independientes en la boleta electoral, pretendiendo asegurar condiciones de equidad en relación con las postulaciones de los partidos políticos y de las coaliciones; sin embargo, la referencia a la aparición de las coaliciones en la boleta electoral o a que las mismas tendrán un recuadro específico en aquella puede derivar en una prescripción **implícita que es contraria al artículo 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos**, que establece que "[i]ndependientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten **los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate**"; por lo que procede **declarar su invalidez**, acorde con lo determinado en **la acción 133/2020 resuelta recientemente**, como lo señala el proyecto.

Igualmente, los artículos 234, tercer párrafo, y 238 regulan un aspecto relativo a la asignación de diputaciones de representación proporcional, lo que es contrario a lo dispuesto en el artículo 87, párrafo segundo, de la Ley General de Partidos Políticos, que establece que los partidos nacionales y locales pueden formar coaliciones para las elecciones de gubernatura, diputaciones a Legislaturas Locales de mayoría relativa y Ayuntamiento, **con lo cual se excluye esa posibilidad respecto a las diputaciones de representación proporcional**. Lo que se corrobora en el párrafo décimo cuarto del mismo precepto, pues se dispone **que cada partido coaligado debe registrar listas propias de candidaturas de representación proporcional**.

En consecuencia, **coincido con la inconstitucionalidad** de los artículos 4, fracción XXVII, en la porción normativa que dice: "*o coalición*"; 59, párrafo segundo, en la porción normativa que dice: "*o coaliciones*"; 234, párrafo tercero, en la porción normativa que dice: "*o coaliciones*"; 238, párrafo primero, en la porción normativa que dice: "*o coalición*", y 262, fracción II, en la porción normativa que dice: "*coalición*", todos de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.

Pero **no comparto la inconstitucionalidad** de los artículos 4, fracción XXVIII y 262, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.

## **II. Voto particular respecto del Tema 6, denominado "Requisito de elegibilidad consistente en no estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres"**





En el tema 6 se reconoce la validez de los artículos 181, fracción V, 184, fracción IV, 186, fracción VII, de la ley electoral local, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución; pues se sostiene que para poder respetar el principio de igualdad y presunción de inocencia, el requisito consistente en que es un impedimento estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género debe entenderse en el sentido de que se refiere a una condena definitiva, al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional, y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.

No comparto la determinación tomada en este punto, pues contrario a lo que señala los preceptos impugnados desde mi óptica **sí resultan inconstitucionales**, toda vez que la interpretación conforme que sostiene el proyecto en realidad se traduce en una legislación de esta Suprema Corte, lo que está vedado, dado que la lectura de los preceptos impugnados hace evidente que sí existe una restricción injustificada en tanto señala como un impedimento para ser votado en los cargos de gobernador, diputado o munícipe, el tener una condena por delito de violencia política contra la mujer, sin referirse a una condena firme, pero **sobre todo sin establecer una limitación temporal**.

En ese sentido, la interpretación conforme que se propone excede ese ejercicio debido a que pretende incorporar elementos que no contiene la norma, sobre todo respecto a limitar la restricción contenida en dichos preceptos sólo por el tiempo que dure la condena o la pena de prisión que se determine para el delito de violencia contra la mujer; en ese sentido, considero que en este caso sí debía declararse la invalidez de las porciones normativas impugnadas a efecto de que sea el legislador el que incorpore los límites a la restricción establecida y, con ello, hacerlas acordes a la Constitución Federal y tratados internacionales firmados por México.

En efecto, si bien conforme a los diversos precedentes de este Tribunal Pleno y las estipulaciones constitucionales, legales y convencionales, el Estado de Tamaulipas cuenta con facultades para regular los requisitos para ocupar los cargos de Gobernador o Gobernadora, diputaciones y miembros de Ayuntamientos, así como para implementar trámites o formas para hacerlos operativos, siempre y cuando se establezca en una ley en sentido material, lo cual se cumple en el caso concreto. Y el impedimento relativo a estar condenada o condenado por violencia política contra las mujeres en razón de género, no incide en ninguno de los requisitos de elegibilidad tasados por la Constitución para ocupar una gubernatura, diputación o para ser integrante de un Cabildo municipal.



Lo cierto es que **no supera un examen de proporcionalidad**, en tanto el impedimento señalado se establece sin importar que se trate de una mera condena en primera instancia o una condena definitiva, la cual es atemporal, lo que deriva que tal impedimento será vitalicio.

Es cierto que la norma atiende a un fin constitucionalmente válido, tomando en cuenta la relevancia normativa que la Constitución Federal y las leyes generales han atribuido a la protección de los derechos de las mujeres, en general, y a la prohibición de la violencia política contra ellas en razón de género, en lo particular; y, que podría ser idónea al referirse una **condena penal** por un tipo específico de delito: el de violencia política contra las mujeres en razón de género, que se encuentra previsto en el artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Pero **no cumple con el requisito de necesidad**, pues se establece sin importar que se encuentren pendientes de resolución medios de defensa con lo que se **transgrede el principio de presunción de inocencia**; aunado a que la restricción al derecho a ser votado **se vuelve atemporal y, por ende, vitalicia**.

En ese sentido, mi criterio es que los **artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII**, de la ley electoral local, son inconstitucionales, por lo que no comparto el reconocimiento de validez, ni aun con una interpretación conforme.

### **III. Voto aclaratorio respecto del Tema 8, denominado "Regulación de la capacitación electoral"**

En este punto, se sostiene que la capacitación electoral es una materia que se encuentra reservada al Instituto Nacional Electoral; por ende, la única forma en que los Estados pueden participar en la misma es a través de una delegación. Bajo esta tónica, se argumenta en la sentencia que si bien la ley local acepta que la capacitación electoral se encuentra reglamentada en la legislación general, los artículos reclamados no guardan una relación de sistematicidad con dicha indicación. Por el contrario, más que ser normas que buscan dar operatividad al instituto en caso de delegación de la facultad de capacitación y de auxilio, son normas que reglamentan sustantivamente dicha capacitación.

En consecuencia, se declara la invalidez de las porciones normativas que aluden a la capacitación electoral en los artículos 133, fracción I, 148, fracción XII, 156, fracción XIII, 148, fracción XI, así como la invalidez en su totalidad de las fracciones VI y VII del artículo 133 de la ley electoral local.

Comparto la declaratoria de invalidez de las porciones normativas que señalan "capacitación electoral" y "y la capacitación electoral" contenidas en los artícu-



los 133, fracción I, 148, fracción XI y XII, y 156, fracción XIII, así como la totalidad de las fracciones VI y VII del artículo 133, todos de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, ya que en efecto, regulan la forma de ejecución de las facultades de capacitación, es decir, asignan facultades de apoyo, organización o de ejecución de la capacitación a los consejos distritales y municipales y a la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Difusión y Capacitación.

No obstante ello, debo **aclarar que** en la **acción de inconstitucionalidad 133/2020** (resuelta el veinticinco de agosto pasado) se abordó una temática similar al analizar el artículo 54 Bis del Código Electoral del Estado de Michoacán, en el que se disponían algunas reglas específicas conforme a las cuales se contrataría a capacitadores electorales con el objeto de colaborar con los contratados por el Instituto Nacional Electoral.

El proyecto que se propuso al Tribunal Pleno, planteaba, **en suplencia de la queja**, declarar fundados los argumentos al constituirse en una invasión a la esfera competencial del Instituto Nacional Electoral de acuerdo con sus facultades previstas en el artículo 41 constitucional; por lo que me **manifesté en contra, específicamente por la razón de que la ley reglamentaria de la materia no permite que el análisis de constitucionalidad se haga sobre la base de disposiciones constitucionales que no se estimaron violados en la demanda principal** y porque la argumentación del recurrente no fue enderezada a cuestionar un tema competencial, sino que se inclinaron a un planteamiento sobre la forma de designación de los capacitadores.

No obstante ello, **en el caso sí existe concepto de invalidez** de las accionantes sobre el punto jurídico de la competencia del Instituto Nacional Electoral, aunado a que se planteó la contravención a lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Federal. En ese sentido –a diferencia de la acción de inconstitucionalidad **133/2020**– voté por la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Es por todo lo anterior que emito los votos particulares, concurrente y aclaratorio que se precisan en cada uno de los puntos tratados.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 215, con número de registro digital: 29689.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 2021.





## Subsección 5

# SENTENCIAS DICTADAS EN DECLARATORIAS GENERALES DE INCONSTITUCIONALIDAD

### **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2022 RESPECTO DEL APARTADO "V. SIN MATERIA".**

1. En la sesión pública de diez de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad citada al rubro.
2. En este voto plantearé las razones que me llevaron a separarme del fundamento que adopta este Alto Tribunal para dejar sin materia la presente declaratoria general de inconstitucionalidad en el apartado citado al rubro.
3. Al respecto, en el párrafo diez se establece que se debe dejar sin materia la declaratoria en tanto que se derogó la disposición objeto de ésta. De ahí que, para fundamentar la decisión alcanzada se citó el punto quinto<sup>1</sup> del Acuerdo General Plenario 15/2013.
4. En mi opinión, el fundamento para declarar sin materia la declaratoria general de inconstitucionalidad es el segundo párrafo<sup>2</sup> del artículo 232 de la Ley de Amparo.

<sup>1</sup> **"Quinto.** Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo."

<sup>2</sup> **"Artículo 232.** Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la incons-



Dicha disposición legal identifica dos supuestos distintos que dan lugar a que este Tribunal Pleno deje sin materia una declaratoria general de inconstitucionalidad, esto es, la modificación o la derogación de la norma objeto de la declaratoria.

5. Por el contrario, el punto quinto del Acuerdo General Plenario 15/2013 solamente hace referencia a la modificación de la norma. De ahí que los precedentes aborden esta problemática desde la perspectiva de "nuevo acto legislativo". Conforme a ese criterio, se debe acreditar que existe un acto formalmente legislativo y, en segundo lugar, que la norma ha sufrido un cambio en el sentido normativo.
6. En mi opinión, la derogación de una norma es distinta a su modificación y, en consecuencia, el análisis encaminado a determinar si existe un cambio en el sentido normativo no es posible desde una perspectiva lógica.
7. Incluso, lo anterior se ajusta a la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2021, recientemente votada el jueves tres de agosto de dos mil veintitrés. En dicho asunto la norma inconstitucional también fue derogada y se citó como fundamento el artículo 232 de la Ley de Amparo. De ese modo, se evitó aludir a los precedentes que modificaron las normas porque no eran aplicables.
8. Por las razones expuestas, considero que el fundamento para dejar sin materia la declaratoria general de inconstitucionalidad es el segundo párrafo del artículo 232 de la Ley de Amparo.

**Nota:** La sentencia relativa a la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1637, con número de registro digital: 31954.

---

titucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos."



## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2022.

En la sesión celebrada el diez de agosto de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó declarar sin materia la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2022, al considerar que el artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo que fue objeto de pronunciamiento en el amparo en revisión 45/2018 había sido reformado, incluso, desde antes de que se emitiera la sentencia correspondiente en dicho juicio de garantías, por lo que ante el cambio de sentido normativo de dicho precepto, que implicó la supresión de las porciones normativas que habían sido consideradas inconstitucionales, lo conducente era declarar sin materia la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.

En efecto, en la sentencia del amparo en revisión 45/2018, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo en su porción normativa "... *siempre que el aborto se autorice y practique dentro de los noventa días a partir de la concepción, y el hecho que se haya denunciado antes de tenerse conocimiento de ésta. ... bastará la comprobación del cuerpo del delito para que el Ministerio Público o el Juez lo autorice,*", por considerar que vulneraba el derecho a la igualdad y no discriminación, al imponer medidas restrictivas y discriminatorias para que la mujer acceda al aborto, desconociendo así la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar, cuyo embarazo no es producto de una decisión libre y consentida, sino del resultado de conductas violentas, al imponer barreras que les impiden acceder a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación sexual.

No obstante, antes de la emisión de la sentencia del amparo en revisión 45/2018, el Congreso del Estado de Hidalgo aprobó una reforma a dicho precepto, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el seis de julio de dos mil veintiuno, por virtud de la cual se estableció como excluyente de responsabilidad para el delito de aborto aquellos casos en que el embarazo hubiera sido resultado del delito de violación o de estupro, con independencia de que existiera causa penal sobre dichos delitos, previo al aborto.

Si bien estoy de acuerdo en que, por virtud de la reforma al artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, publicada el seis de julio de dos mil veintiuno, quedó sin materia la declaratoria general de inconstitucionalidad, considero que, con independencia de ello, en la sentencia se debió precisar que tal situación era sin perjuicio de aplicar de manera retroactiva la nueva configuración de la excluyente de responsabilidad penal prevista en ese



precepto, incluso, para todas aquellas personas que, antes de dicha reforma, fueron procesadas, o bien, consideradas responsables del delito de aborto, por haberse aplicado en su perjuicio el artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, en su texto que fue declarado inconstitucional mediante la sentencia del amparo en revisión 45/2018.

Es decir, estimo que era necesario enfatizar que el artículo 7 del Código Penal para el Estado de Hidalgo<sup>1</sup> ordena que cuando una nueva ley deje de considerar una determinada conducta como delictuosa, debe decretarse la libertad absoluta del inculpado, determinándose el no ejercicio de la acción penal o, en su caso, sobreseerse el proceso; o bien, si el reo ya se encuentra cumpliendo la condena respectiva, declarar la extinción de la pena por parte de la autoridad ejecutora.

Cabe señalar que tales consecuencias también encuentran apoyo en el artículo 327, fracción VII, del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>2</sup> donde se dispone que el órgano jurisdiccional, a petición del Ministerio Público, del imputado o su defensor, debe decretar el sobreseimiento de la causa penal cuando esté demostrado que por una ley o reforma posterior se derogó el delito por el que se sigue el proceso.

<sup>1</sup> **Código Penal para el Estado de Hidalgo.**

**"Artículo 7o.** Cuando entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad, entrare en vigor un nuevo precepto legal o se modificare uno vigente, se estará a lo más favorable al agente del delito, con relación a cualquier materia de la parte general, al tipo penal o a la pena o medida de seguridad. Se aplicará de oficio la disposición más benigna por la autoridad que esté conociendo del asunto.

"Cuando una nueva ley deje de considerar una determinada conducta como delictuosa, se decretará la libertad absoluta del inculpado, determinándose el no ejercicio de la acción penal o en su caso, sobreseyéndose el proceso.

"Cuando el reo hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término, se estará al precepto más favorable. Cuando el agente hubiese sido sentenciado a una pena entre el término mínimo y el término máximo se estará a la reducción que resulte en el término medio aritmético conforme a la nueva norma.

"Si el reo se encuentra cumpliendo la sentencia, la pena se extinguirá si el delito quedó derogado y se reducirá proporcionalmente en caso de que la nueva disposición la reduzca. En estos casos, será la autoridad ejecutora la que resuelva."

<sup>2</sup> **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

**"Artículo 327.** Sobreseimiento.

"El Ministerio Público, el imputado o su Defensor podrán solicitar al Órgano jurisdiccional el sobreseimiento de una causa; recibida la solicitud, el Órgano jurisdiccional la notificará a las partes y citará, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a una audiencia donde se resolverá lo conducente. La incomparecencia de la víctima u ofendido debidamente citados no impedirá que el Órgano jurisdiccional se pronuncie al respecto.

"El sobreseimiento procederá cuando: ...

"VII. Una ley o reforma posterior derogó el delito por el que se sigue el proceso; ..."





Del mismo modo, en términos del artículo 25, fracción VI, en relación con los diversos 116, fracción IV, y 118, fracción V, de la Ley de Ejecución Penal,<sup>3</sup> los Jueces de ejecución penal están obligados a pronunciarse sobre la extinción de la pena, en aquellos casos en que el delito por el que se compurgue la sanción hubiera quedado derogado por una reforma posterior.

Por estas razones estimo que, en los casos en los que quede sin materia la declaratoria general de inconstitucionalidad relativa a una norma penal por haber sido objeto de una reforma posterior, debe señalarse en la resolución respectiva que ello es sin perjuicio de aplicar la norma que resulte más benéfica a las personas que hayan sido procesadas o sentenciadas por las disposiciones penales reformadas.

**Nota:** La sentencia relativa a la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1649, con número de registro digital: 31956.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2022, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DE DIEZ DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

<sup>3</sup> Ley Nacional de Ejecución Penal.

**"Artículo 25. Competencias del Juez de Ejecución.**

"En las competencias a que se refiere el artículo anterior, el Juez de Ejecución deberá observar lo siguiente: ...

"VI. Aplicar la ley más favorable a las personas privadas de la libertad; ..."

**"Controversias ante el Juez de Ejecución.**

**"Artículo 116. Controversias.**

"Los jueces de ejecución conocerán controversias relacionadas con: ...

"IV. La duración, modificación y extinción de la pena y de sus efectos, y ...

**"Artículo 118.** Controversia sobre la duración, modificación y extinción de la pena.

La Autoridad Penitenciaria es la competente para determinar el día a partir del cual deberá empezar a computarse la pena privativa de la libertad, que incluirá el tiempo en detención, la prisión preventiva y el arresto domiciliario.

La persona sentenciada, su defensor o el Ministerio Público, podrán acudir ante el Juez de Ejecución para obtener una resolución judicial cuando surja alguna controversia respecto de alguna de las siguientes cuestiones: ...

"V. La adecuación de la pena por su aplicación retroactiva en beneficio de la persona sentenciada; ..."



El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió resolución en el asunto citado al rubro, en la que declaró *sin materia* la solicitud de declaratoria general de inconstitucionalidad respecto del artículo 6, fracción XII, inciso d), numeral 2, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>1</sup> reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete.

Compartí la decisión unánime del Tribunal Pleno de declarar sin materia la declaratoria, ya que la porción normativa que había sido declarada inconstitucional por la Segunda Sala en el amparo en revisión 368/2021, fue derogada por el legislador federal mediante el "*Decreto por el que se deroga el numeral 2, del inciso d), de la fracción XII, del artículo 6 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*", publicado el veinticuatro de marzo del presente año en el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, reservé mi derecho a formular este voto concurrente para apartarme de los párrafos 12, 13 y 14 de la resolución, en tanto que en los dos primeros se citan precedentes que no me parecen exactamente aplicables al caso; y en el último se alude a la doctrina del Alto Tribunal sobre la configuración de un nuevo acto legislativo, que estimó tampoco cobraba aplicación en la especie.

Ello, porque en el caso, la razón para declarar sin materia la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales, fue la posterior **derogación** de la norma declarada inconstitucional por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por tanto, a mi juicio, no era necesario ni estaba en discusión para determinar si el asunto quedaba sin materia o no, decidir si se cumplían las exigencias para constituir un nuevo acto legislativo, porque lo que hizo el legislador no fue reformar el precepto para dejar vigente un nuevo producto legislativo, sino eliminar la norma del sistema jurídico.

Lo anterior, con independencia de que, en mi opinión, tal como lo sustenté en la discusión del asunto y en diversos precedentes como las declaratorias gene-

<sup>1</sup> **Artículo 6.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: ...

**"XII.** Familiares derechohabientes a: ...

**"d)** Los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado.

"Los familiares que se mencionan en esta fracción tendrán el derecho que esta ley establece si reúnen los requisitos siguientes: ...

**"2) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social; ..."**



rales de inconstitucionalidad 2/2016 y 1/2018, la decisión de declarar sin materia la declaratoria no depende simplemente de si se reformó la norma y su resultado configura un nuevo acto legislativo, pues la exigencia es que se *supere el problema de constitucionalidad* advertido en la jurisprudencia.

Considero que la anterior precisión se desprende de manera literal del párrafo segundo de la fracción II del artículo 107 constitucional, en tanto dispone que una vez "*transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad*" la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

En consecuencia, en mi consideración, en las declaratorias generales de inconstitucionalidad esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar caso por caso si efectivamente se corrige o no el problema de inconstitucionalidad con la actuación legislativa. Sin embargo, reitero, en el presente asunto al tratarse de la derogación de la porción normativa exactamente declarada inconstitucional queda claro que el problema de inconstitucionalidad desapareció, por lo que resultaba innecesario hacer referencia al mencionado criterio del nuevo acto legislativo, al no tratarse de una simple reforma o modificación de la porción normativa declarada inconstitucional.

**Nota:** La sentencia relativa a la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1637, con número de registro digital: 31954.

## **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2022, FALLADA EN SESIÓN DE DIEZ DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

En sesión de diez de agosto de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2022, solicitada por la Segunda



Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se declaró que queda sin materia la presente declaratoria.

Al respecto, comparto que se declare sin materia la presente solicitud de inconstitucionalidad con efectos generales, toda vez que al haber sido derogada la norma objeto de tal petición, resulta innecesario pronunciarse al respecto.

Solamente formulo voto concurrente respecto del párrafo 18 de la sentencia, en el que se afirma que el requisito que contenía la norma hoy derogada: "... *para que los ascendientes derechohabientes accedan a las prestaciones reguladas por la indicada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya no subsiste en el orden jurídico.*"; pues considero que la derogación de la norma no sólo benefició a los ascendientes de los asegurados, sino también a todos los demás familiares que prevé la fracción XII del artículo 6 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que éstos se encontraban igualmente sujetos a la restricción analizada por la Segunda Sala, antes de dicha derogación, y no sólo los ascendientes.

**Nota:** La sentencia relativa a la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1637, con número de registro digital: 31954.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2022.**

En sesión de diez de agosto de dos mil veintitres, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2022. La mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno determinaron que el asunto había quedado sin materia debido a que el artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo fue reformado, incluso, antes de que fuese declarado inconstitucional por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No comparto esta determinación. La resolución de la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2022 alude a precedentes que he votado a favor y en los que, efectivamente, ha sido necesario dejar las declaratorias sin materia por





- El veintitrés de febrero de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 45/2018, en el cual –por unanimidad de votos– declaró la inconstitucionalidad del artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo.<sup>1</sup> Cabe aclarar que la Primera Sala se pronunció respecto del texto normativo reformado el veintiuno de abril de dos mil ocho.

En el fondo, la Primera Sala esencialmente resolvió que la fracción II del artículo 158 del Código Penal para el Estado de Hidalgo, impone barreras injustificadas que no tienen sustento en el marco constitucional y convencional y que, por el contrario, termina por impedir aquello que busca garantizar: el acceso al aborto, cuando el producto de la gestación deriva de una violación sexual. A juicio de la Sala, la norma impugnada es discriminatoria, pues se sustenta en estereotipos nocivos, que dificultan el correcto ejercicio de los derechos de la mujer y personas gestantes.

- Posteriormente, la entonces Ministra Presidenta de la Primera Sala puso en conocimiento de la presidencia de este Alto Tribunal la integración de jurisprudencia –por precedente obligatorio– sobre la inconstitucionalidad del artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo.
- En consecuencia, la presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el asunto bajo el expediente de la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2022 y ordenó notificar al Congreso del Estado de Hidalgo la existencia de esta jurisprudencia para los efectos previstos en los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal<sup>2</sup> y 232 de la Ley de Amparo.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> En su porción normativa "... siempre que el aborto se autorice y practique dentro de los noventa días a partir de la concepción, y el hecho se haya denunciado antes de tenerse conocimiento de ésta. ... bastará la comprobación del cuerpo del delito para que el Ministerio Público o el Juez lo autorice."

<sup>2</sup> "... Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. ..."

<sup>3</sup> **Artículo 232.** Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema



- Al resolver la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2022, el Tribunal Pleno determinó, por mayoría de votos, que el asunto quedó sin materia, debido a que el artículo impugnado fue reformado, incluso antes de que la Primera Sala resolviera el amparo en revisión 45/2018. Además, se consideró que el decreto de reforma eliminó el vicio de inconstitucionalidad detectado en esa ejecutoria, y que actualizaba una vulneración al derecho a la salud, al derecho a la igualdad y no discriminación.

Ahora bien, como mencionaba, desde que el Pleno está obligado a fallar declaratorias generales de inconstitucionalidad, mi posición ha sido a favor de declararlas sin materia siempre que el legislador reacciona ante una determinación de la Suprema Corte que (con carácter de jurisprudencia) declara la invalidez de una norma general, y esa reacción produce, precisamente, una reforma de la norma viciada.

Por este motivo, me veo obligado a especificar qué particularidad mostraba este asunto que me hizo considerar una solución distinta a la que ha guiado mi convicción en esos otros precedentes.

La respuesta es simple: por primera vez se actualizaba la necesidad de aplicar lo previsto en el artículo 234 de la Ley de Amparo, según el cual, en las declaratorias generales de inconstitucionalidad *en materia penal* sí hay efectos retroactivos.<sup>4</sup> Por primera vez estábamos ante una declaratoria general de inconstitucionalidad que versaba sobre una norma penal sustantiva y, en la cual, había que resguardar, incluso oficiosamente, el derecho de retroactividad en beneficio. En particular, la norma materia de la declaratoria regía las condiciones bajo las cuales no debía tenerse por actualizado el delito de aborto cuando la mujer ha sido víctima de violación en el Estado de Hidalgo. En vista de esta particularidad, a mi entender, el Pleno debía pronunciarse sobre la invalidez del artículo 158, fracción II, del Código Penal para dicha entidad.

---

Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

<sup>4</sup> "Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

"I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y

"II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

"Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



De nuevo, la razón es simple: aunque el legislador ciertamente reformó la norma en cuestión, ese cambio –por sí mismo– no modificó las situaciones jurídicas creadas con fundamento en esa norma cuando aún se encontraba vigente. El amparo en revisión 45/2018 resuelto por la Primera Sala únicamente afectó la situación jurídica de una parte quejosa en particular y, claro está, por virtud del principio de relatividad, no podía tener efectos generales. De este modo, a la fecha en que se resolvió esta declaratoria general de inconstitucionalidad, resultaba perfectamente posible que aún subsistieran casos con situaciones jurídicas regidas por la norma declarada inconstitucional por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y, en particular, la situación jurídica de mujeres penalmente condenadas por acceder al aborto en condiciones que el legislador del Estado de Hidalgo restringió de manera inconstitucional, según falló la propia Primera Sala.

Al respecto, es importante recordar que el artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo regulaba aquello que la doctrina penal conoce como una excusa absolutoria. Así, no cabe duda de que su carácter siempre fue el de una norma de naturaleza penal sustantiva, que modula las condiciones en las cuales se actualiza la sanción penal por la comisión de un delito; en este caso, el que se actualiza cuando se realiza un aborto.

En términos de dicha norma, las limitaciones para actualizar la excusa eran: i) que la mujer interpusiera la denuncia antes de enterarse que está embarazada; ii) que el Ministerio Público acreditara el cuerpo del delito; iii) que el agente ministerial o el Juez otorgara su autorización antes de la práctica del aborto; y, iv) que el aborto se practicara dentro de los noventa días siguientes a la concepción. Estas reglas, por definición, imponían barreras o requisitos para que las mujeres, niñas y personas gestantes pudieran acceder al aborto y, en la medida que una de esas condicionantes no se cumplía, la consecuencia directa era tener por actualizado el delito.

Ahora, la norma declarada inconstitucional por la Primera Sala incuestionablemente estuvo vigente y, durante ese tiempo, pudo ser válidamente aplicada. Por ese motivo, una reforma posterior no resulta en un impedimento automático para la subsistencia de condenas penales sustentadas en ella. El artículo 7 del Código Penal para el Estado de Hidalgo señala que cuando ocurre una reforma entre la comisión de un delito y la extinción de la pena, se debe aplicar de oficio la disposición más benigna por la autoridad que esté conociendo del asunto.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Artículo 7o. Cuando entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad, entrare en vigor un nuevo precepto legal o se modificare uno vigente, se estará a lo más favorable al agente del delito, con relación a cualquier materia de la parte general, al tipo penal o a la pena o





El deber oficioso de aplicar la norma más benigna no necesariamente implica que una persona quedará liberada de resentir consecuencias jurídicas con motivo de la reforma (y, específicamente, una pena privativa de la libertad). Únicamente implica que se debe aplicar la norma más benéfica, en función del principio de retroactividad de beneficio. De este modo, la posibilidad de recuperar la libertad básicamente dependería de las condiciones impuestas por el legislador en la reforma subsecuente, y no del derecho de la persona a no ser castigada por un delito considerado inconstitucional por jurisprudencia de la Primera Sala.

En vista de este panorama, me parecía necesario que el Pleno hiciera un pronunciamiento de fondo y que así dejara claro por qué el orden constitucional rechaza la validez del artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, con efectos generales y retroactivos.

Ahora bien, una pregunta que cabe ante la posición que he articulado es la siguiente: ¿por qué era necesario que el Pleno hiciera tal pronunciamiento por vía de la declaratoria general de inconstitucionalidad?, ¿es éste el mecanismo idóneo?

A mi entender, no hay una sola razón constitucional para rechazar la posibilidad de que la declaratoria general de inconstitucionalidad, como figura, tenga esta funcionalidad reparadora.

Cualquier persona sentenciada por un delito cuyas condiciones de actualización han sido declaradas inconstitucionales debe poder acceder a un remedio que permita la aplicación de esa jurisprudencia en su beneficio. El orden constitucional necesariamente exige un remedio, pues de otro modo se toleraría que las personas fuesen privadas de su libertad (o de otro derecho) con funda-

---

medida de seguridad. Se aplicará de oficio la disposición más benigna por la autoridad que esté conociendo del asunto.

(Adicionado, P.O. 22 de marzo de 1999)

"Cuando una nueva ley deje de considerar una determinada conducta como delictuosa, se decretará la libertad absoluta del inculpado, determinándose el no ejercicio de la acción penal o en su caso, sobreseyéndose el proceso.

"Cuando el reo hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término, se estará al precepto más favorable. Cuando el agente hubiese sido sentenciado a una pena entre el término mínimo y el término máximo se estará a la reducción que resulte en el término medio aritmético conforme a la nueva norma.

(Reformado, P.O. 14 de enero de 2002)

"Si el reo se encuentra cumpliendo la sentencia, la pena se extinguirá si el delito quedó derogado y se reducirá proporcionalmente en caso de que la nueva disposición la reduzca. En estos casos, será la autoridad ejecutora la que resuelva."



mento en una norma inválida. Ésta es una contradicción en sus términos. Ahora, ese remedio puede estar previsto en la legislación penal ordinaria, o bien, siempre es posible acceder al juicio de amparo, que funciona como mecanismo idóneo de protección de derechos.

Sin embargo, estos mecanismos necesariamente colocan en la parte afectada la carga de emprender actividad litigiosa, con el objeto de probar que su caso merece el mismo tratamiento que aquel que ha obtenido quien acudió al juicio de amparo ante la Primera Sala.

En materia penal, debemos reconocer que esa carga puede ser difícil de adquirir y costear, sobre todo cuando la persona está privada de su libertad; esto ocurre, incluso, suponiendo que la persona es capaz de adquirir conocimiento sobre la utilidad de recibir nueva asesoría legal. En contraste, a mi entender, la declaratoria general de inconstitucionalidad resulta una vía idónea para lograr la solución pronta y expedita.

En este punto nuevamente cabe enfatizar el contenido del artículo 234 de la Ley de Amparo, según el cual, debe haber efectos retroactivos en las declaratorias generales de inconstitucionalidad que versan sobre *materia penal*. Esta disposición hace una salvedad para la materia penal que es típica de otros medios de control constitucional, como la acción de inconstitucionalidad.

La justificación que subyace a esta excepción es precisamente que el orden constitucional jamás podría tolerar que una persona resintiera una sanción severa con fundamento en una norma declarada inconstitucional.

A mi juicio, el Tribunal Pleno contaba con una facultad explícita –en el artículo 234 de la Ley de Amparo– que le permitía velar por el respeto de este principio y modular con detalle los efectos de su declaratoria general.

El mandato de esta norma permite considerar que la declaratoria de invalidez de una norma general no sólo está llamada a regir situaciones futuras, sino también las acontecidas en el pasado respecto de las personas a quienes dicha norma les fue aplicada. Desde mi óptica, en estos casos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, como medio de control, comparte uno de los fines de la acción de inconstitucionalidad: resolver la situación jurídica de personas afectadas por normas inconstitucionales y no sólo sancionar la inactividad del legislador o su incumplimiento del orden constitucional. Y es precisamente por eso que en acciones de inconstitucionalidad una reforma posterior a la norma impugnada nunca nos permite considerar que han cesado sus efectos. El Pleno debe ocuparse de las situaciones jurídicas creadas en el pasado y aún regidas por esa norma.



Desde mi punto de vista, este asunto ofrecía la oportunidad de desarrollar una doctrina sensible a esta lógica. El Pleno habría podido especificar los efectos de la declaratoria general de invalidez e, incluso, conminar a las autoridades de ejecución de las penas a activar, de manera oficiosa, los mecanismos necesarios para lograr la liberación de cualquier persona que estuviese privada de su libertad con motivo de esa norma inconstitucional. Este remedio, por ejemplo, no exigía que la persona tuviera que buscar nueva asesoría legal.

La posición que he articulado, sin duda, parte de la premisa de que el Tribunal Pleno puede (y debe) tener un rol activo al analizar los méritos de una declaratoria general de inconstitucionalidad que versa sobre una norma penal declarada inconstitucional por jurisprudencia.

Ese rol activo me parece perfectamente justificable a la luz de la idea según la cual el Tribunal Pleno es, en efecto, guardián del orden constitucional. Él es el primer encargado de velar por el principio que he defendido en este voto y que puedo sintetizar con una idea sencilla: para que una pena pueda ser válidamente aplicada, tiene que ser constitucionalmente válida.

**Nota:** La sentencia relativa a la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1649, con número de registro digital: 31956.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2022, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DIEZ DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

El Tribunal Pleno, por mayoría de nueve votos, determinó que la declaratoria general de inconstitucionalidad había quedado sin materia debido a que la norma fue reformada y sufrió un cambio de sentido normativo por virtud del cual se superó el vicio de inconstitucionalidad detectado en la jurisprudencia de la Primera Sala.

### **Razones del voto particular**

No comparto la decisión, por las siguientes consideraciones:



## I. Objeto de estudio en la declaratoria general de inconstitucionalidad

En mi consideración, para dejar sin materia una declaratoria general de inconstitucionalidad, es necesario que la autoridad emisora de la norma supere el problema de constitucionalidad advertido en la jurisprudencia.

Es decir, el objeto de estas declaratorias no se agota, simplemente, con la emisión de un nuevo acto legislativo en cualquier sentido, sino que se debe superar el problema de constitucionalidad destacado en la jurisprudencia.

## II. Caso concreto analizado

En mi opinión, en el presente caso, no se superó el problema de constitucionalidad con la reforma de la norma, ya que, a diferencia de los precedentes citados en la sentencia, este caso es distinto al tratarse de una declaratoria general de inconstitucionalidad en materia penal.

Lo anterior es relevante si tomamos en cuenta lo señalado en el artículo 234 de la Ley de Amparo, de texto siguiente:

**"Artículo 234.** La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

"I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y

"II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

"Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

A mi juicio no puede entenderse superado el problema de inconstitucionalidad a pesar de que la norma penal objeto de la declaratoria general de inconstitucionalidad haya sido modificada o derogada, porque en este supuesto, persiste la posibilidad de dar efectos retroactivos a la declaratoria, respecto de los casos anteriores a ésta.

**Nota:** La sentencia relativa a la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1649, con número de registro digital: 31956.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de enero de 2024. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

